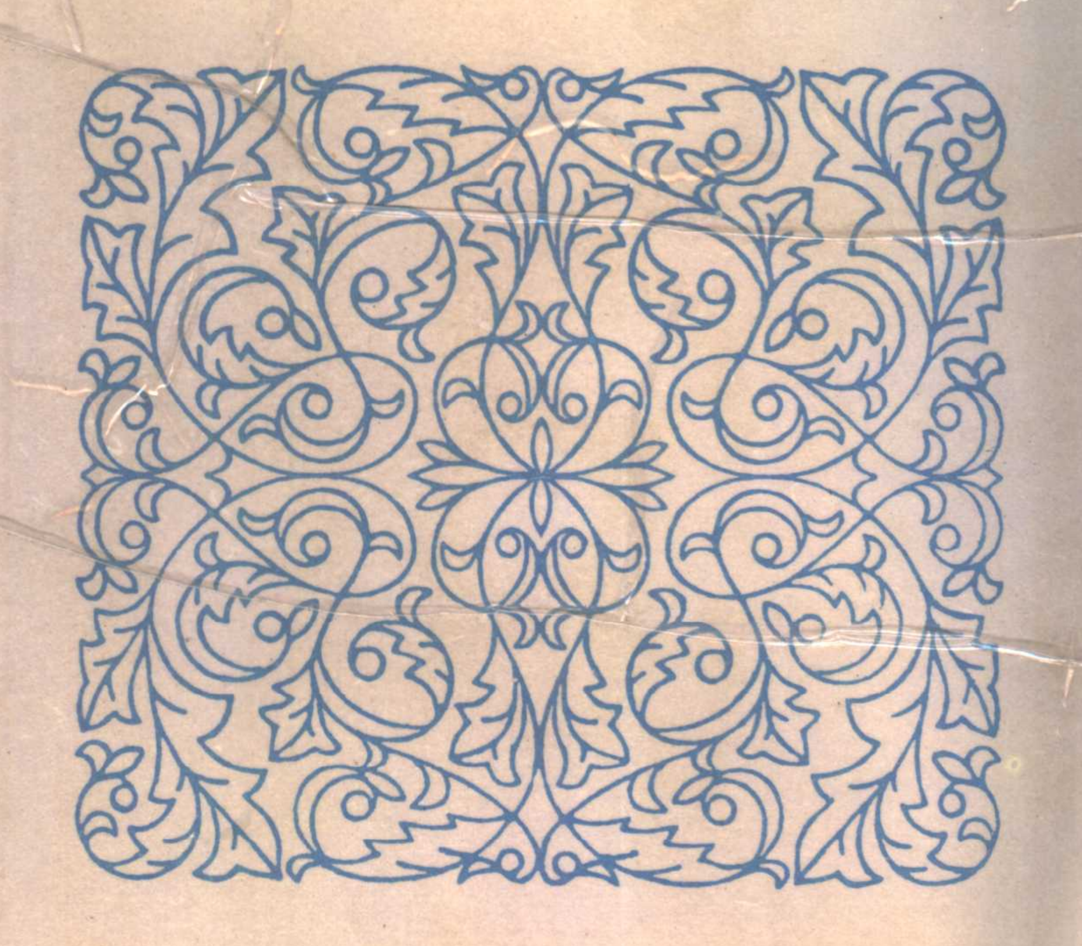
民國叢書

第四編

·23·



中國保甲制度

聞鈞天著

里甲制度考略

江士傑著

民國叢書

第四編 23

上海書店

里甲制度考略

江士傑著

中華民國三十三年六月贛第二版

（33622贛手）

里甲制度考略

贛版手工紙 定價國幣 1.50

印刷地點外另加運費

著作者 江士傑

發行人 王雲五 重慶白象街

印刷所 商務印書館印刷廠

發行所 各地 商務印書館

儲序

我國社會，自海禁洞開以來，在思想上可說是無日不在蛻變之中，而對西洋典章與夫學術思想之介紹，尤可稱為不遺餘力；但其效果若何？則不能不令人置疑。蓋一國之文物制度，均有其適應性或整套性，如僅作支離破碎之倣效或改革，必終無補於國是也。

『中國究竟是一個怎樣的社會？』原為一似易而實難之問題。十年前，我國文壇上對此曾發生過一次激烈的論戰，當時參加的人雖不算少，他們發表的文字也是很多，但迄今尚未獲得一個一致的結論，其中原由雖多，然論點之紛歧，與其所引內容之過於空洞或不充實，實為失敗之主要點。自是而後，風氣一變，學者均放棄其漫無系統，毫無根據之論證，而從我國舊籍中，搜集資料，加以整理研究，此實為我國近年來學術界上之一大進步，不但我國學術今後可以因此獨立，發揚光大，並且因檢討過去制度之成敗，尚可供政府當道以有力參考也。

本書作者江君士傑，係本部財政組研究員，專治計學有年，並曾先後服務於各地財政界。茲本其學養所得，對我國現時之一重要社會制度——「里甲」制度，作新創而獨到之觀察，並抉搜歷代史實，作系統之論列，為文雖僅四五萬言，但此制之變遷與夫各成敗之關鍵，均已包括無遺，堪稱為精到之作。他日問世之後，非特可供研究我國社會文化史者之參證，且對於我

國現時以及將來之財政制度設施上，當亦有其實貴之提示或貢獻。孟武深企此書之出，能於此兩方面收得其應有之效果。故敢於徵序於余之次，略爲引述數言如上，亦聊以代序云爾。

薩孟武序於中央政治學校研究部

三十年十二月

自序

民國二十九年春，入中央政治學校研究部財政組工作，原擬即從事於國利財政史之搜集研究。嗣以戰時一切均成非常，材料搜集至感不易，乃不得不縮小範圍，就部中保有資料先從事一點一滴之搜研；而平日服務社會，對我國基層政治及各種社會制度，尤其是關於財政一方面者之『作惡』或『惱人』習俗，屢有所觸，而時興『澄清何日』之嘆。因此潛意識的關係，無意中覺集中於「里甲」一課題之檢覽，便中稍事摘輯，並本耳濡目染所及，加以學理上之論列或說明，日久不覺即成茲一小册。此在初原不過爲自備查閱之便，實未敢竊列於著作界之林，而師友中有見及之者，僉以國人對此問題尚少注意，値茲田賦改制之時，尤不乏可請正於國人並供當道採擇之處，慫恿早日單獨梓行問世。經將原作略事增删，乃成是作。自知學殖素膚，又復成文倉卒，錯漏脫誤，當所不免，倘蒙邦人君子進而教之，俾於他日有再版之機會時能爲之訂正，則受賜者又豈僅作者一人而已哉？茲値付梓之初，用敢略述顚末，冠之於篇，亦聊以志個人之不忘，非敢以言序也。

自方江士傑於中央政治學校研究部財政組

三十年十二月

目次

薩序

自序

一　緒言……一

緣起　社會問題與財政　名詞的解釋　里甲制度的作用及其變遷

二　唐以前的里甲制度……七

上古時代財政概說　秦以前的地方行政機構　秦以前的基層財政官制　兩漢的基層地方組織及財務官制　晉隋兩代的鄉制與戶政　唐代的里鄉制度

三　宋代之鄉制與役政……二六

五代里甲制度鱗爪　宋之鄉制及其變遷　宋代役法與里甲　流弊與改革　職與役之分野　役政痛言

四　元明兩代之里甲制度……三六

里甲制度之前哨　明代基層地方組織及本文命名之由來　里甲制度之成立及其內容　里甲制度之流弊及其改革

五　清代迄今之里甲……五四

清代之地方基層組織　清之里甲制度　弊竇與新設施　清代吏役與政治之腐敗

里甲制度之殘餘及其現狀

六　結論……七一

役法與民負　幾點論斷　附記

里甲制度考略——一個中國基層財務組織簡史

一　緒言

緣起　現時我國一般關於討論經濟財政等學科的書籍或刊物，其取材或內容，大多係源之外土，以此和本國的實際情形，每多風馬牛不相及。於是每一問題之來，或則令國人無所措手足，或則藥石亂投，遺禍無窮。長此以往，非但迄無獨立之學術思想可言，恐於國計民生亦終無法爲之開一有效之藥方，其弊害之嚴重與危險，詎可勝言耶？

吾人均知一國有一國之文物制度；雖然不能說彼此之間全無關連，但彼此之相差定是甚多甚大，此尤以地大而歷史悠久之國家爲然。我國如不欲屹然獨立於世界發揚其固有文化則已，否則學術思想的獨立或自我的研究決不可少；如不欲自求有效之治國方策則已，否則政制歷史或沿革的研討，殊至爲必要。本文於此，竊願作一嘗試中之一小小的嘗試焉。

社會科學乃以述說和研討社會客觀事實爲對像的。既然一國有一國的社會情形，那末從這上面產生出來的理論和辦法，當然不能一樣，也不可一樣。一個辦法能夠施之於甲國有效，未必能保證在乙國也可發生同樣的作用；一種解說能適用於丙國，未必也能適用於丁國，這是很

顯然的道理，用不着再多加說明的。但不幸得很，現時我國一般研究社會科學的人及政府行政當局，每每不分皂白，惟外來思想及文物制度之是競，忘記了「這是中國」及「我是中國人。」筆者不自量，常願有以矯此弊，希望能於現實和故紙堆中，尋出一些自我的資料，並本耳濡目染所及，加以淺近的說明或論列，或是供當世社會科學界於編著此等學科時之一點東鱗西爪，俾後之學者，有一些自我的社會科學讀。若能由此而產生一獨特的學術思想及一些適合於國情的經濟財政體制，當更爲筆者無限的展望或禱祝了。

社會問題與財政　要求瞭解一個國家的現狀及其成因，對其社會經濟制度的沿革研究自甚重要。近代某俄國史家說：『在瞭解過去（歷史）和批評過去的工作上，第一個階段就是社會經濟史的研究。而在經濟學科的研究上，更可說是基礎的工作。』『中國是個謎，』這是很多的外國人於研究一些中國問題後所常發出的結論。因爲要瞭解中國，不但須對其四千六百萬方市里的地理橫面要有所研究，而且要上溯其五千年的巨長歷史。而中國的史籍，一方面固然是多得不可開交；而一方又以記載的不確（因多爲官書）不全（尤以民生方面爲最）及無系統與歷史眼光，故使後之學者終又有「史的混亂及貧乏」之苦。但一個社會現象的發生，既不會突如其來，忽然逃去，那末吾人如能抓住某一重要現象去虛心搜討，多方爬梳，對其來源去尾求得一個究竟，則對於這一『謎』的瞭解上，我想總多少有點助益或貢獻的。

經濟既爲社會的重心，而財政制度又是經濟現象中最重要之一環，故對這一方面的探討自

有必要，尤其是對於其基層組織問題之闡述上，似更為一刻不容緩之事，本篇之作，其主旨或即在斯歟？

財政或公經濟的涵義雖中外各有不同，但都是由狹而廣，由少而多，那是無可懷疑的。如就收入方面言，則各國幾乎都是先由役，次而租而賦而專賣收入而官業收入。中國當亦不能例外。我國古代的服役制度，不但至為普遍，而且自始即和財政制度結不解之緣，如徒役、胥役鄉役之類是。它於各朝社會問題和政治的措施上幾無不佔有極重要的地位。故在我國財政歷史上，從來就是賦與役并稱。現在有些極權國家，如德國意大利蘇聯等，他們對於人民的義務服役，仍無不極端着重，其成效也多有足觀。本文對於我國古代的役制，當就其與本題有關之項目附為敍述，並從而有所申論。以古例今，或亦不無可資參證之處。尤其是在此抗戰建國物質條件艱難的今日，或更有其歷史或時代的意義及作用存乎其間也。

名詞的解釋　何謂「里甲」，又何謂「里甲」制度？是不可不略加解釋。考「里」「甲」二字的創意，均帶有田或鄉土的涵義，這是十分明顯的。它們的開始應用，我們現雖不能確定為何時何人，但就史實觀察，至少當在戰國以前。譬如論語上的『里仁為美』和春秋魯成公的『作丘甲』等，當都是一些無可置疑的事實。嗣後各朝的所謂鄉治鄉職和鄉役，實在都與之有密切關係：不過正式以「里甲」二字並稱的，直到明代才開始，並在內容上也有所廣益而已。清朝初年，尚多沿用此一名辭，到後來就常有變更，有所謂坊、里、圖、保、都、甲、牌、之

類，惟在意義上則已不無淆混之處。到現在，在行政上雖然到處都行的是保甲或村莊制度，但在各地田賦或錢糧册上，仍另有其區劃各稱，或爲都圖，或爲里甲，或爲都甲，或爲村莊，則各地殊不一律。此則爲舊制之遺渣，未及因時而改易之所致也。至此筆者得聲明一句，就是我國歷史上和本文內所稱的「里甲」，有時是和鄉治上的保甲爲一物，有時則爲截然的兩事，這在後面，我們還要討論到，於此可勿庸贅述。

本文或財政上所稱的「里甲」制度，係指經辦一切賦役方面之事者而言。這自和現在一般所謂鄉政或保甲制度有所區別。本來鄉治或保甲的作用，在將散漫而無統系之民衆，以一種適合於社會環境之紀律，依一定之數字及方式，使組成一有統系之基層體制，以之維持一地方上之秩序，和發展地方上之建設的東西。其具體的表現，爲勸農、尙武、興教、抽丁，派差、平賦、催糧（現時有些地方已無此二項作用）、火盜及自衞之類。時人所稱之鄉約，保甲，社倉，社學等等，當都包括在內。至其主持人的名稱，則歷代各有不同，在目前則爲所謂甲長，保長，聯保主任，或村鄉鎭與區長之類。這在當前的法律上已有明文規定，故有其法律上的地位，但「里甲」這項東西，在現今的法律上，是找不到的，故已失其法律上的依據，不過在事實上它還是到處都存在，且具有很大的實力。如現今各地的糧書，糧總科書，櫃書，戶書，册書，推首，催征吏，催征警，圖差，以及鄉書，村役，里書，地方，圖正，都總，甲首，里正，里長，總甲，谷豆承催，員友，莊書，書辦，莊首，糧差，練總，書差，庫書，司册生，

推收生，鄉經理員等等。差不多全國各地的所謂錢糧，都沒有不經過他們這一些人之手的。就是在地籍和征收制度，已經有所改革的省或縣，他們潛勢力，也還是不小，仍有其招搖及作惡的能力，而為地籍整理上一個大大的障礙，和鹽務上的所謂引商鹽蠹，可說是『難兄難弟』，可以互相媲美的。它的由來經過以及現狀如何？將來應當怎樣？本文均將予以簡要的述說。筆者學識淺陋，而身邊材料又極缺乏，既不克繁徵博採，以資參證，又未能作深入的探討，以求正於有道。這是本人得預先向讀者說明並道歉的。

里甲制度的作用及其變遷　「里甲」制度，在中國存在了幾千年，當然有其歷史的任務，於財政催科上尤為一有力或惟一之組織，盡了其莫大的使命，替政府徵集，為人民轉輸，雖然他種下的惡果也不少，但是否就全無研討的餘地，或竟如目前之情形，任其自生自滅就算了事。筆者以為當不如此簡單，尚有討論或作進一步處置之必要。這是本人開始去研究這個題材的最大動機，也是本人要寫這篇文字的別一起因。又國人對是學術及文物制度的探討，常僅注意其上層建築，於其最基層的根本組織或作用反多不措意，從前的人是這樣，現在的人也多是這樣。這是國人的通病，似應有所糾正，以免一誤再誤。這又是我要寫這篇東西的另一用意。

我國鄉治組織中的基層財務，其所處地位也和鄉治一樣，歷代不同。大概言之，凡以「士大夫」治理其鄉之事時則稱職，其秩有祿，地位較高，成效亦較著。唐以前各代均屬如此。是

爲普通鄉政與基層財務混合不分的時期，亦卽「里甲」制度的第一期。安史亂後，天下騷然，諸節度多出羣盜，所用守令，視民如仇，而剝削亦日烈，由是鄉里之職，大爲民困，卒成以民供事於官之役，非但無秩無祿，反純爲官家之皂隸，與前此之鄉職，已有本質上之改變矣。五代因循，至宋未改，或爲差役，或改雇役，或行義役，終無一是。是爲鄉政與基層財政相混的第二期，亦卽爲「里甲」制度的過渡期。其標識或關鍵在唐天寶以後之漸由征兵制而改行募兵制。元賦較輕，故役亦不甚繁，鄉政與催科等事，已彼此劃分，開明代「里甲」制度之先聲，有明賦重，縣令催科難徧，襲元制遺意，分編「里甲」，而以黃册及魚鱗册統之，集歷代賦役制度之大成，與我國基層財務組織的定局，使普通鄉政，一時反成爲此制之附庸——復改行里社等制，——清代因之，以迄於今。此期鄉政與辦稅催科，已彼此劃分。是爲「里甲」制度的第三期。而此期中又可劃分爲兩期，第一期爲從元至清初。此期承唐宋之弊，一般的說，乃「里甲」服役於官之受害時期。二爲自清初迄今，爲「里甲」制度之反噬或爲害時期，舉前此須強迫其服役者，至是則雖強迫其去而不可得，有清中葉後，尤其如此，竟成錢糧上之一大蠹，甚至可稱之爲一特殊階級。其所以致此的幾個重要因素，當爲（一）清代「里甲」一役之不以產定（二）責任較輕，有利可圖，（三）丁歸於地，及（四）公家册籍失撿的緣故。其經過我們當於後面再加申述。

二　唐以前的里甲制度

上古時代財政概說　中國的古籍，雖然有很多是不可靠，但吾人如果能夠根據下面的三個原則去抉擇，我想是不會相差得很遠的。卽（一）爲各時代生產工具等的實物遺跡，（二）爲各時代存留下來的一切文獻器物，（三）爲一般歷史的結論或理則體系。筆者現在就是本着這些原則去看古史，去選擇材料。故對所引用的書的本身，是否僞造，並不留意，只管它是否合乎歷史進化的趨勢或原則。日人佐野袈裟美也說：「我們的確需要攝取這些研究批評的成果，但同時也不能僅只是盲目地去攝取。若過於受機械主義文獻學方法上的拘束，則不能靈活的去處理資料，常能一聽見是僞書，就完全把他棄而不顧。須知眞書之中，也有不眞實的部份，僞書之中，也有眞實的部份，辨別眞僞，需要有一種眞知灼見。玉中有石，石中也會發現眞玉的。所以在處理史的資料時，不能專賴形勢主義的文獻學的方法。」我以爲這種治史態度是非常的對的。

我國的有史，據近人的考察，只能始自殷商，夏代以前，均只能視爲傳疑時期。茲爲免遊空臆測陷於不實超見，故現時吾人對此自亦只好始自殷代。殷是一個以牧畜爲主漁獵爲副的民族共同財產社會，但到了中葉以後，簡單的農業已在萌芽，近今所發現的甲骨文字中的⑥可或

㠯等字，當就是一些原始式樣的鋤形，是一種非常簡陋的農具，到末季，並已多少存在一些封建社會的雛形或事實。至於周代，則自文武以後，已可斷定已多轉入一個農業經濟的社會了。

財政是經濟現象的一部，如果知道某一時代的經濟情形如何！則對其財政或公經濟之爲如何？固不難推知一個大概。我國古代的財政，自殷商而後卽有賦（廣義的）有役，而狹義的租則一天一天的減少。據史實的昭告，役的開始，似乎要比賦早，可以說自從在政治上有了所謂統治與被統治的關係發生後，就會有役的課予或存在，以應付當時統治者的需要。賦是較爲後起的，但當然也是一種權力行使的結果，這我們只要一看賦字的从貝从武，就不難想像而知了。賦和役，在當初都是直接供獻於其領主，嗣後因爲分授或分封的關係，民人或臣僕與領主的中間，形成「種層遞及連環性的複雜關係，自兼併之風興，更使前此受小領主直接統治的農奴（非奴隸之謂），逐漸變爲受國家地方官統治的臣民，由直接的呈貢一變而爲間接向政府繳納或貢獻了。

周代的社會情形，雖然至今也還沒有知道得十分詳細，但牠已是由氏族部落而進到了封建階段，那是毫無足疑的。部落和封建初期時代的國家經濟，與私人經濟是沒有什麼大分別的。所以那個時候的財政組織，一定甚爲簡單，凡臣僕供納於其領主之一切現物與勞力，就是當時所謂國家的歲入，其最高領主的歲收，也只有如下之兩部分，卽一爲由農奴助耕而來之直轄土

地的收獲物，一爲由臣僕或所轄領主所間接供獻的產品。同時吾人應知凡由此最高領主分授於各臣僕的田土，已就是他們所應得的俸給，這種情形一直繼續到秦漢甚至於到明清，都還多少保留得在。

這些領主爲什麼要將其田土分給於其所屬的臣僕和宗親？這有三方面的原因。其一，爲除此之外，領主對他們就別無可資報酬或封贈籠絡的東西。其二，爲便於治理。其三，爲社會進化的必然趨勢。又農奴之所以必將其勞力和現物(糧食以外的東西)貢納給領主，也並非僅因爲耕得有他的田地，實因爲他本身就是領主的臣僕。所以在由部落制過渡到封建制的時期，臣僕所貢納給領主的現物與勞力，不管他所受田地的比率如何，名稱如何，都並非以田土爲供納的準則，就是說並不是如現在我們所稱的田賦。因爲那時一切臣僕的田土，本就是領主所給予的，而臣僕對於領主的一切貢納，實爲其身分地位所使然，嚴格的說，尙無賦的意義存於其間，只能說是一種原形的力役地租。

迨至封建後期，一方因各國諸侯的彼此互相兼併，幸存者的領土日益擴大，不能一一直接兼理，於是國家的組織，遂日趨於複雜，必須分官設守，而財政上的支出，也就不能不日益增加。在另一方面，因各國國內的世卿貴族，又互相分封兼併的結果，原充國家官祿和其他給養的田土，大部分都變爲這些領主的私產，而國家收入中的直接收入部分，乃一天天的減少，附於入不敷出的困境，何況在事實上，當時那種公田制度下的藉田辦法，已大有阻礙於農業上的

增產，非打破此代耕方式已不足以資維持，於是以田土征課爲準則的新土地或新賦稅制度，乃不得不應運而生，是卽春秋經宣公十五年所書『初稅畝』的眞正詮解，於封建制度崩潰的第一聲號角。前此之貢納，均係源於臣僕之身分關係，故無課稅標準之可言，現時的畝稅，則係課於土地的收益，並以畝爲課稅的單位。是勞役地租和現物地租的一個分野點，也可說是中國賦稅制度的眞正開始，爲後世地主階級對國家繳納田賦的先聲。這並非吾人今日杜撰，宋代的葉正則，於其財總論一中，就早有『魯之中世，田始有稅』的見解，吾人認爲這是非常正確的。（關於我國土地的私有制度的起源及其以後的演變，因國人對此素多誤解，似亦有藉此略爲提示之必要。我以爲我國土地之私有，卽形成於此時，不過到商鞅之世，才正式予以普偏化罷了。而此種私有制度，卽一直沿用至今未變，中間雖有晉之所謂占田，魏之均田及唐之永業田，似乎已將土地收歸國有而發生所謂朝代之變遷，究其實吾人實可斷定其並非在土地上眞有所謂制度上或所有權上的革命——王莽的井田及太平天國的土地國有口號，雖可稱之爲例外，但以其係曇花一現之事，當不足計及——不過因政權轉移之結果，將掠得或沒收前朝帝王貴族所得之一部分田產無主荒地以及因兵燹禍亂流亡死徙而荒廢之民業，部分的爲之重行分配或放墾而收其租入——不久又要變爲稅課並或逃或免的——而已，既非全國一致性及長久維持的，也並非眞在本質上有何變易。這是再顯明沒有的事實，且於我國秦漢而後的社會經濟變遷史的瞭解上，有莫大的關係，可惜我國現仍有不少的所謂土地或政治專家還很多沒有體味到，把占

田均田——他的施行範圍較大——及永業田都看作是當時一種普遍性的東西，這實在是個莫大的錯誤，希望後之論者勿再有此等誤解才好，再從這一點觀之，則秦代以後的中國決不能再視之爲封建社會，以其封建的經濟因素早已變質之故。這也是我們所應當藉此特爲一提的。）

一到戰國的時候，受封的領主對農奴已很少政治上的統治權，僅有經濟上征納賦稅的關係。這無論是非世祿的領主或世祿及非世祿的貴族封主都是一樣。因爲這個時候，國家的權力，已集中於少數大的諸侯或國王，與春秋及其以前的情形已大不相同，地方上的各種政務，也多已由國家所設的官府統治或辦理。故戰國時候的封主，僅有「食租稅」的權力，已很少統民或治民的作用，至於所謂諸侯或國王，除在政治上統治全民外，對於其臣僕或農奴，至是也反於沒有直接的經濟關連了。

秦以前的地方行政機構　在氏族部落狩獵牧畜的社會，人民定居無所，當然不會有何地方建置。初期農業時代，當亦相差無幾。一定要到封建制度的後期，國家或中央集權成立後，源於統治上的必要，而後方有所謂郡縣等地方政制的出現，故通典及各史上所載黃帝時之『井一爲鄰，鄰三爲朋，朋三爲里，里五爲邑，邑十爲都，都十爲師，師十爲州。』乃全不可靠之記載，非出後人臆造，卽屬傳說之誤。不過在郡縣制未產生以前，而鄉區制度，當早已萌芽——在氏族社會以後，或卽爲封建初期之事，——如所謂鄉黨，所謂隣里，在春秋孔子的時代，已多所引用，是則周禮（一部爲事實，一部爲理想之政治作品。）一書中所載之鄉遂制度，有一

部分當在西周的時候卽已存在無疑。

周禮所載六鄉六遂的地方基層組織，其大要約如下：

(一)鄉組織

組織	主持人	祿秩
五家爲比	比長	下士
五比爲閭	閭胥	中士
四閭爲族	族師	上士
五族爲黨	黨正	下大夫
五黨爲州	州長	中大夫
五州爲鄉	鄉大夫	卿

(二)遂組織

組織	主持人	祿秩
五家爲鄰	鄰長	
五鄰爲里	里宰	下士
四里爲酇	酇長	中士
五酇爲鄙	鄙師	上士

五鄙爲縣	縣政	下大夫
五縣爲遂	遂大夫	中大夫

至其他公邑、采邑、郊里等地方區劃，以其或係特殊組織，或係彼此雷同，故均從略。在上述這些鄉遂組織上面，當然有好多是由後人故意湊上，或附會一些軍伍上的組織而成功的。不過鄉里鄉黨這些組織或名稱，當決不會假。這我們只要一翻論語中關於這一類的字句之多，就足證余前言之不謬。

論語雍也篇：『子曰：毋以與爾鄰里鄉黨乎？』

述而篇：『互鄉難與言，童子見，門人惑。』

子罕篇：『達巷黨人曰：大哉孔子。』

子路篇：『葉公語孔子曰：「吾黨有直躬者，其父攘羊，其子證之。」孔子曰：「吾黨之直者異於是。」』

又：『宗族稱孝焉，鄉黨稱弟焉。』

鄉黨篇：『孔子於鄉黨，恂恂如也。』

公治長篇：『乞諸其鄰而與之。』

里仁篇：『里仁爲美。』

此外在春秋上關於這一類的字句也很不少。如左傳昭公十二年的『鄉人或歌之曰，』禧公

三十年的『鄉之厚，君之薄也』是，又史記上更有『老子楚苦縣厲鄉曲仁里人，』『孔子生魯昌平鄉，陬邑』及『樗里子室，在昭王廟西，渭南陰鄉樗里是也』之句。其他子類書籍中所載關於鄉里一類的字句尤所在皆是，如墨子尙同篇中的『千里之外有賢人焉，其鄉里之人皆未之均聞也。』及『里長，里之仁人，……鄉長，鄉之仁人』之類。以此等書本尙多待考證，故不備錄。從這些文字中，我們可以推知鄉里鄉黨之制，由來當已很久，並且也很普遍。因爲牠們多已從專用的名詞，變爲廣泛的應用，這是非經過一個相當長的期間不能如此的。他們的胚胎，當係自部落倒擴大，除了宗族或血緣的關係外，又滋生了地域或統治的因素，於是先則爲分封，繼則有助治的鄉區，終而有分治的郡縣了。

在這些地方基層組織裏面負責的，是那一類的人呢？根據文獻上的記載和學理的推測，一是宗法社會下爲貴族「別子」的士，一是庶人之在官者（也是士之一種），他們之爲此，都多由民擧，但也有由上委派下來的，不過很少罷了。士是當時社會的中堅分子，所有春秋戰國時代的著名人物，如孔子墨子孟子管仲晏子商鞅范雎孫臏吳起之徒，固都是「士」一階層的人，即其他游說之士與雞鳴狗盜之輩，亦均爲其類。他們（士）是封建制下貴族宗法社會中的非長嫡子，即別子，因爲在宗法制度下，惟有長嫡子可繼承，各宗族貴戚世卿一代代的遞衍下去，這種別子貴族，爲數日多，勢已封無可封。於是只有讓他們去做大衆化的貴族，那就是所謂「士」了。秦蕙田於其五禮通考中說：『古者有田，有世祿。井田法行，則人無兼併；世祿不

絕，則宗無削奪。有世祿者皆卿大夫也。……卿大夫則有圭田以奉祭，有采地以贍族。蓋其祿，受之於君，傳之於祖，故大宗百世不遷，……若後世……兼併勢成，人皆自食其力，……非若繼別之大宗，有世祿之可守。如是而責大宗之收族，其勢必不能。』（時另一方面，又因各國諸侯及世家互相兼併之故，以及社會上其他新興勢力的興起，一部份貴族國破家亡，其無識的就淪爲平民，有能力或有知識的，也就轉而爲士。）這種別子的士，是當時社會上的所謂知識分子，而知識之求得，則與經濟有密切的關係，他們坐食一部分租收，生計較爲寬裕，可以安居市鎮或出入市鎮，求學有暇，交遊有緣，不難互相汲引，批評時事，以期參預國政。詩三百篇，大都就是出自他們的手筆，因爲真正的老百姓是不會有這種呼籲工夫或輿論的，就是有了，也不會爲一般人所注意，而廣播，而流傳。他們在平時既有很多是做的這統治地方基層組織的工作，（這雖不能如公卿大夫或長嫡子之領有封邑那樣舒服，但也可因此獲得一定數量的祿田，做個起碼時「公事」人。孟子所謂『上士倍中士，中士倍下士，下士與庶人在官者同祿。』即足爲此事的註解。）一到戰時，他們就又是軍隊中的下級幹部，盡其衛國捍家的責任（打勝了可受重賞）。所以後世那些關於軍人一方面的名辭，很多都有一個士字連上，如所傳戰士、兵士、武士、甲士、壯士、戎士、軍士、之類是。我之所以要在這裏說上這一大趟話，就是因爲這是我國從戰國迄今，數千年來，官僚或士大夫政治乃造端於此，故不可以不審。

時至春秋，洎乎戰國，公權失墜，諸侯霸強，逾法改制，逐國多出，地方之治，或不從同。故無可比論，可知者僅齊秦二國。齊制，國爲「五家爲軌，軌有長。十軌爲里，里有司。四里爲連，連有長。十連爲鄉，鄉有良人，三鄉（見管子小匡篇依戴望校正本）一帥。」在鄙，則「五家爲軌，軌有長。六軌爲邑，邑有司。十邑爲率，率有長，十率爲鄉，鄉有良人。三鄉爲屬，屬有帥，五屬一大夫。」至於秦制，以有整個政治制度，卽與華夏各國不同，地方鄉制，當亦如是。但究爲若何？在商鞅以前已不可得詳，至商鞅變法後之秦國地方鄉制，大權係與下述之漢制相仿。葉適於其水心集中，亦謂：『漢晉兩代的縣鄉亭制，卽係創始於商鞅，』淸人湘潭孫楷編的秦會要，亦有里正及里監門之目。茲爲節省篇幅計，此制之要，擬於下節並及之。

秦以前的基層財政官制　秦代以前的地方財務行政組織，其詳細情形如何，無可稽考。惟據周禮地官載，則關於畿內公邑管理地稅之官爲載師定稅則，閭師則對國中及四郊卽六鄉，縣師遂人遂師則對稍縣都等地方，各行其征稅之事。關於保管或收藏的事務，則爲旅師遺人，與委人，而管理戶口或力役之征免的，則爲鄉大夫與遂大夫。這看起來似乎權責分明，實在已經足夠含糊，而且這裏面的規定，一定有很多並非實有其事，所以只能當作一些「影子」去看待。又據文獻通考職役內載：『周制，閭胥，每閭中士一人，各掌其閭之征令，以歲時數其閭之衆寡，辨其施舍。』又『里宰，每里下士一人，掌比其邑之衆寡，……而征斂其財賦。』就前面

兩種記載統觀之，前者似爲一些較高級的管理戶地二政及歲收之官，下面的乃爲地方組織中替國家征斂的基層財務戶籍人員，但閭胥與里宰，同時又都是基層的鄉官，地位亦相同，不過一個是管遠郊之事，一個是管城郊之事罷了。他們一方面是個普通的鄉官，一方面又兼任征斂的事務，這在我們看起來，應是「里甲」制度的嚆矢，就現有的文獻所述，其成效是足夠理想的。此制到了後來，當多少有些變更，故在春秋齊國管仲的時候，因對其寓軍於政的主張或辦法，不甚適用，已多有所改革，有如上之國鄙制度出現，惟從大體上說，此前後兩種制度，並無根本上改造的地方，卽鄉事與征收，仍是混而爲一，不過後者則較着重在軍事方面的作用罷了。

這個鄉遂制度，雖然在春秋戰國的時代，有些地方已不無更易，但有些地方則仍在適用，因爲我們在孟子一書中，還可看到不少關於鄰里鄉黨的說法。如『鄉黨莫如齒』『鄉黨自好者不爲』『廛無夫里之布』和『鄉鄰有鬬者』等等。又戰國策上亦有『聶政軹深井里人』之句。這當是一些有力的證據，用不着吾人置疑的。但秦楚兩國，或始終就沒有實行過（秦國上已述及），而另有其基層的地方制度，這尤以楚爲更可疑。因爲他的一切官制，據顧炎武先生的考證，多與他國不同（見日知錄卷四列國官名段），由此例彼，上項推論當甚爲可能。

兩漢的基層地方組織及財務官制　秦之鄉政制度，爲兩漢所沿用。歷史上有名的蕭何入關，獨取圖籍這一幕喜劇，就是此事一個大大的關鍵。蕭何原是一個刀筆吏，這裏面的重大關

係，只有他才體味得到，他曉得這比什麼東西都還重要，必得取而致之。這眞不愧是相國之才。故我們於此只要一述西漢的鄉政情形，則秦代的制度也就不述亦述了。

西漢的鄉區制度，其組織爲十里一亭，亭有長，十亭爲一鄉。鄉有三老，有秩，嗇夫，游徼四種常設的官吏。三老掌教化，有秩與嗇夫，皆職聽獄訟，收賦稅及均役力，游徼主循禁姦盜。縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠。鄉亭亦如之。這都係沿秦之舊，沒有什麼多大的更易。而其中有秩與嗇夫，則又視地方之一定情形而分別設置，不必每鄉皆有，大抵鄉大戶多者，置有秩，鄉小戶少者置嗇夫。三老最長，係公舉，有秩嗇夫及游徼，則不一定，或爲鄉舉或爲政府委派，但各有一定的祿秩。新莽一朝，對各方面均有所改革，鄉制當亦不能例外，惟以爲時甚暫，又復朝令夕改，可略而不述。至東漢的地方基層官制，亦多和西漢相同，鄉置有秩游徼，有秩郡所置，秩百石，掌一鄉人。其鄉小者，縣置嗇夫一人，皆主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品。又有鄉佐（西漢末年已有此職），屬鄉主民收賦稅。鄉之下，亦有亭長里魁，主檢察善惡以告官。這是兩漢鄉政的大略。其管理征收事務的，大多係嗇夫，有時則爲有秩及鄉佐。這是『里甲』制度的確立期。並一直展延到東晉。其經過當於以下述之。

兩漢的賦稅制度，有地稅口賦商稅鹽鐵酒榷及其他雜斂。除一部分係由專設之官吏辦理外，其餘均係由這些鄉官去征取。漢制考（王應麟著）卷一內，有『兩漢編審戶籍，均在每年

八月，並爲算賦，三年一大比，每年一小比，均由各鄉官爲之。」又據後漢書百官志載：

『凡郡縣出鹽者，置鹽官，主鹽稅。出鐵多者，置鐵官，主鼓鑄。有工多者，置工官。主工稅物。有水池及漁利者，置水官，平水土，收漁稅。在所諸縣均差吏更給之，置吏隨事，不具縣員。』

就上面這兩段文字來觀察，可知地稅口賦及酒榷（或爲一部分）三種收入，都是要由嗇夫鄉佐等去經收的。外此他們還有兩個重大的任務要做，物爲均役力及查戶口。這個鹽鐵等稅專設，地稅等項帶征之一規定，差不多一直沿用到現代。那末，管仲一人在中國財政制度史關係的重大，僅由這點來觀察，也就可說是非同小可了。

兩漢的鄉政，一般的表現，均稱優良，也可說就是我國『里甲』制度的最光輝時期。這裏面的原因當然很多，如事務簡單及風俗古樸等等，但其中最大的一點，當爲兩漢所行的鄉舉制度。以故這些鄉官（其他官員亦多如是），大多都是在地方上或氏族中很有才德並很自重的人，皇帝對他們也非常的客氣（高祖本人也是當亭長出身的），這尤以對三老爲然，而尊之爲民師。歷代帝王對三老賜帛賜爵之事，在漢代幾乎是史不絕書。他們有時並可左右國家的大事。據史實所載，在當時卽有不少的名官是出身於做鄉官，如張敞朱博鮑宣仇香這些人，在昔都或則做過亭長，或則做過嗇夫，而麥延爲外黃鄉嗇夫，仁化大行，民竟但知有嗇夫，不知有郡縣。

關於兩漢的這種下層鄉官兼征收吏的負責與自重情形，現我們不妨再引幾個故事來作我們的品評。前漢書何武傳有：

何武兄弟五人，皆為郡吏；郡縣敬憚之。武弟顯，家有市籍，租常不入，縣數負其課。市嗇夫求商，捕辱顯家，顯怒，欲以吏事中商。武曰「以吾家租賦徭役不為衆先，奉公吏不亦宜乎？」武卒白太守，召商為卒吏。

這是如何的負責及不可輕視！（當然這和漢代鄉官的職權及其社會經濟背景很有關係，不是偶然的。）又太平御覽州郡部載：

『零陵先賢傳曰：「鄭產，泉陵人，為白土嗇夫。漢末，產子一歲輒出口錢，民多不舉。產乃勅民勿得殺子，口錢自當代出，因名其鄉曰更生鄉。」

這又是如何的自重及有氣魄，回顧現時的財政官員，豈不愧煞，又漢書循吏傳內亦有：

『朱邑自舒相鄉嗇夫，官至大司農，病且死，屬其子曰：「我故為相鄉吏，其民愛我，必葬我相鄉。後世子孫奉嘗我，必不如相鄉民。」及死，其子葬之相鄉西郭外，民共為起冢立祠，歲時祠祭，至今不絕。』

一個稽征小吏，而其『遺愛在民』竟至如此，則其可敬可愛者，又為何如耶？

晉隋兩代的鄉制與戶政　三國擾攘，一切均少改革，曹氏繼統，亦多沿漢舊制，可略而不述。至於晉之鄉政制度，據晉書所載，係於縣之下置鄉，里二級。凡縣在五百戶以上者皆置

鄉，三千戶以上置二鄉，五千戶以上置三鄉，一萬戶以上置四鄉。鄉各置嗇夫一人。再視鄉中戶口之多寡，分置治書吏一人，或吏佐一二人。百戶為里，置里吏一人，其不及五十戶者，則併入於隣近之一里內。他們除主管訴訟，火盜等事務外，為兼辦征課，如田賦戶調及其他雜科徭役之類。他們多係有給職，不過較少，更有免除徭役的權利，惟其地位與治績，以政局擾攘，人心澆薄，已遠不及漢，此則為史實之彰彰可考者。永嘉喪亂之後，人民流離，痛苦不堪，前制遂亦日趨於淩亂敗壞，此又大勢使然也。

南北朝的時代，各種政治，均極混亂，記載亦更不詳。大概南朝的典章制度，多係沿晉之舊，很少獨創之制。有之即為帝位如傳舍，篡竊相繼承，惟北朝的典章，與晉制尚不無損益之處，茲略紀之於左。

按北魏的鄉制，係五家立一鄰長，五鄰立一里長，五里立一黨長。其如此劃分的作用，據魏書所載，在使『課有常準，賦有常分，包蔭之戶可出，僥倖之人可止。』這完全是在求發揮「里甲」制度的功效，以裕賦課的收入。蓋拓拔氏在未行此事之先，係沿用一種宗主督護老辦法，流弊滋多。如戶口之隱冒，至有五十，三十家方報一戶，以避徭役戶課者。但實在的老百姓並未得到便宜，僅利歸宗主私家，致『豪強徵斂，』竟『倍於公賦。』

隋代官制，多遵漢魏。其地方基層制度，據隋書食貨志載，為以五家為保，保有長，保五為閭，閭四為族，皆置正以主之。畿外置里正閭正黨長比族正，以相檢察。外此則有管理五百

家的鄉官或鄉正，不過時興時廢。這些鄉官的職務，除維護地方公安之外，是否也管理辦役征稅之事，史籍上雖無明文可稽。但據此制的前後情況，觀察，及隋書上別未載有他項負責征斂之吏胥一點推之，可斷言關於地方征斂事務，仍是由這些鄉官去辦理，而無庸置疑的。再以其他事例參之，亦足證吾人前言之不謬，如隋書食貨志載。

『四方疲人，或詐老詐小，規免租賦。高祖令州縣大索，貌閱戶口，不實者正長遠配。』

又同書裴蘊傳載：

『於時承高祖和平之後，禁網疏闊，戶口多漏。或年及成丁，猶詐爲小，未至於老，已免租徭。蘊歷爲刺史，素知其情，因是條奏，皆令貌閱。若一人不實，則官司解職，鄉正里長皆遠流配。……是歲（煬帝）大業五年也。』（這兩段記載或係一事之誤，或係一個辦法有前後兩次，均待考。）

從這上面兩項記載看，可以從旁證明隋朝的鄉正及里黨長，必也負有如漢晉兩代有秩嗇夫等之「收賦計口」責任；不然，爲什麼要處罰及他們呢？

唐代的里鄉制度　李唐的鄉治制度，據文獻通考職役一內載稱：

『以百戶爲里，五里爲鄉，四家爲鄰，三家爲保。每里設正一人，（偏僻之地，則不一定。）掌按比戶口，課植農桑，檢察非違，催驅賦役，在邑居者爲坊，別置正一人……

在田野者爲村，別置村正一人。（坊正村正約相當於漢之游徼。）……天下戶，量其資產升降，定爲九等，三年一造戶籍，凡三本，一留縣，一送州，一送戶部。常留三比在州縣，五比送省。諸里正，縣司選勳官六品以下白丁淸平強幹者充。……若當里無人，聽於比降里簡用。……無人處里正等，並通取十八歲以上中男。殘疾免充。』

以上是唐代鄉政制度的大略。就其規定觀之，僅有里正一人，與征斂派差的事務有關，而爲唐代「里甲」制度運用之中堅，但到後來，又有所謂「書手」或「所由」，亦成爲此中之一有力分子，如穆宗四年元稹於同州均田奏內，卽有如下之一段，原文是：

『臣自到州，便由差人檢量。又慮疲人煩擾，昨因農務稍暇，臣遂設法，各令百姓自通手實狀，（約與今日之土地陳報相彷——作者註）又令里正書手等旁爲穩審，並不遣官吏擅到鄉村。』（見元氏長慶集）

這裏所稱的書手，就如現今各地所稱的冊書，一切地籍戶冊，當均出自他們的手筆，或由他們經手辦理。他們在初時，當屬雇員性質，並非鄉官，其費用亦大多係出之於民間，由公家給付的成分一定很少。因爲這在當時看來，可云就是胥役之一，故書手一名稱，很少見之於經傳。

唐代對於戶口的編査，最爲着重，差不多不十數年就要從新編査一次。這或許就是要添設一些書手的由來。關於唐代編査戶口的辦法，據唐會要卷八十五載：

『舊制，凡丁新附於籍帳者，春附則課役並征，夏附則免課從役，秋冬附則課役俱免。武德六年三月令，每歲一造帳，三年一造籍。州縣留五比，尚書省留三比。儀鳳二年二月二十四日勅，自今以後，裝潢省籍及州縣籍。景龍二年閏九月勅，諸籍應送省者，附當州庸調車送，若庸調不入京，雇脚運送，所需脚值，以官物充。諸州縣籍手實計帳，當留九比。省籍留九比。其遠依此除。開元十八年十一月勅，諸戶籍皆三年一造，起正月上旬，縣司責手實計帳，依式勘造。鄉別爲卷，總寫三通。其縫皆注某州某縣某年籍。……三月十日納訖。並裝潢一通，送尚書省，州縣各留一通，所需紙筆裝潢，並皆出當戶內口，戶別一錢。其戶每以造籍年，預定爲九等，便註籍脚。』

這是因爲自曹魏始創戶調之制以來，而田賦卽已着重在丁口之故，亦卽馬端臨氏所謂唐代租庸調制以人丁爲本之意。以『鄉別爲卷』，尤可視爲明代里甲册之先聲。至定戶爲九等，則係仿自北齊，後又爲宋所襲取，竟成唐宋以來之一大秕政。從可知一政制之開創與運用，其關係於國家社會之重大也。

唐初鄉職中的里正，據一般規定，也可得到少量的職田，以爲仰事俯畜之資。又其初對於里正等資格的限制，亦頗嚴格。故於民間的反應上，亦頗有足多者。但到後來，因爲待遇一天一天的壞（如職田之日少是），對人選上又日趨於濫，有正當出身的人，不肯自趨下流，故在睿宗景雲二年，監察御史韓琬於陳時政疏中卽說：

『往年兩京及天下州縣學生，佐史里正坊正每一員闕，先擬者輒十人。頃年差人以充，猶致亡逸，即知政令風化，漸以敝也。』

其原因除上述二事外，尙有（一）當時賦役的辦理不易。侍御史馬周於貞觀十一年上疏說：『供官徭役，道路相繼，兄去弟還，首尾不絕，春秋冬夏，略無休時。』則當時徭役的繁重，或基層地方負責人員辦理的不容易，固不難想像而知。（二）政治的腐敗。按唐自武后當政以後，在吏治上即呈現一種極端猥濫的狀態，褭行，斜封，員外諸官，多如過江之鯽，樂人，工匠，捉錢令吏，五房小兒，和其他帶勳職的人，幾乎到處皆是，且州縣官吏，以朘削爲事，非但一般老百姓爲其詐索的對象，而這些所謂鄉官，實亦爲其追求之『佳餚』。天寶亂後，各處藩鎭已目無國法，賦役之制既日壞，而地方基層財務組織，就更不得不每況愈下矣！

三　宋代之鄉制與役政

五代里甲制度鱗爪　李唐之後，繼以五代，干戈擾攘，變亂相循，一切典章，均少可紀。關於鄉政一項，當亦如是。這只須一看如下的一段記載，則其紊亂情形，即不啻已躍然紙上：『唐時對寵待功臣，常有改賜鄉里名號之事，至唐末而益濫。五代史梁紀：「梁開平中錢鏐奏改其所居臨安縣之庇義鄉為衣錦鄉。」後唐紀，唐長興元年，詔宰臣職位，帶平章事侍中中書令者，並與改鄉里名號。」晉紀：「晉天福三年，詔帶使相節度使者，……並改鄉里名號。」……又馮道歷事四姓十君，其長樂老傳自敍國官貴勳，以其所生來蘇鄉改為元輔鄉，朝漢里改為孝行里，……天福四年，中書奏，以太原濟龍莊改為慶長宮，使相鄉改為龍飛鄉，都尉里改為神光里。』」（見二十二史劄記）連鄉里的名稱都要如此一改再改，則其他自更可不問而知。至於其在制度方面的更易，則現所知者，僅有周顯德五年之詔諸道州府，令各團併鄉村一事。其法大率『以百戶為一團，每團選三大戶為耆長。凡民家之有姦盜者，三大戶察之；民田之有耗者，三大戶均之。仍每及三載，即一如是。』」（見文獻通考職役一）這項記載雖極簡單，但關係「里甲」制度之史實殊非淺鮮，以其不失為一承前啓後之法制也。

宋之鄉制及其變遷　宋初之地方基層制度，在縣之下有鄉，鄉之下有坊（城廂），里（鄉

村），里之下有戶。較之唐制僅少一「保」與鄰之名目。戶各置長一人，叫戶長，以第二等戶充之。里則置里正以第一等戶充之。於鄉則有鄉書手，各負督課賦稅的責任。外此則有耆長，弓手，壯丁，以逐捕盜賊，承符，人力，手力，散從，以供奔走。在縣曹司至押錄，在州曹司至孔目，下至雜職虞候揀掐等人，各以鄉戶等第輪流差充。至神宗時，用王安石新法，改行保甲之制，於是遂有小保，大保，都保等名目。並以保丁捕盜，以甲頭催稅。但不久又復舊制。一時廢戶長坊里正，改行甲頭督輸賦稅苗役，繼而又改為保丁或保長催科，一時則又廢甲頭及保長保丁催科之制，復以戶長里正任之。如此反復更張，幾與有宋一代之歷史相終始。宋代開國甚驟，而繼統之第二第三兩主，又均甚平庸無大略，基礎未固，發育不全，且『國家因唐五代之極弊，收斂藩鎮之權，盡歸於上，一兵之籍，一財之源，一地之守，皆人主自為之。……廢人而用法，廢官而用吏』使『官無封建，而吏有封建。』（均葉適語）則全宋政治軍事之所以毫無可稱，固絕非偶然。若就其財政一方面考之，更足可稱為歷史上最混亂之一代，以非本文範圍，只好僅此擱筆。

宋代役法與里甲　中國地方基層鄉政之敗壞，亦至宋而極。蓋至是已無復「職」之可言，而悉為差為役。又復名目繁多，責任煩重，統觀我國古今史籍，除明代中葉以後外，蓋無有出其右者。其初意原期分工以輕役，據產以均負，而結果則弊害滋甚，而終為有宋一代之最大秕政，其為害於當時之人民，可稱至慘至烈，迄今令人讀之，仍將為之『泫然』也。

按宋代賦役並重之由來，其遠因當溯之於曹魏之行戶調，近因則爲楊炎之改行兩稅法。蓋以戶調法行，於是土地之課爲輕，丁戶之稅爲重，役亦隨之而增。稅重在丁，故僅注重於戶口之編審，對土地圖籍遂反多忽畧。其結果爲地主逃田賦則易，而平民欲逃丁役則難。吾人以爲此乃地主階級當權之必然對策，何況事實上尙有一抑商之副作用，存於其間乎？兩晉因之，拓拔魏擴張之。初唐之租庸調則更爲充實之。惟以僅注意於「人丁」或戶口，故在稅收上，卽演變而爲「就丁問糧」，農民負擔日重，卒致逃亡日多，稅收日減。稅收日減，而未逃亡人民之負擔必愈增，結果農民勢必愈困愈逃。在開元天寶間，雖一再整理，或「括戶」，但所括得者，仍屬無幾。安史亂後，人口凋耗，帳籍失實，加以藩鎭把持，或派人自收，或擅請附加，正賦更所入寥寥，自改倂爲兩稅法後，雖亦曾收效一時，終亦所補有限。已不得不逐漸捨去「丁口」本位，而將其悉攤入於田畝之內矣——尤其是小民之田內。

據元氏長慶集卷三十八同州均田奏，內言：京官及州縣官職田公廨田，幷州使官田驛田等租，已多均配於此田賦項下，又唐長興年間，有秋苗一畝征麴錢五文之令，五代周廣順二年，有均牛皮稅於田畝，計二十頃取一皮之事。故至宋時，雖地課項下已僅剩一田賦之名，實則此中固不知包括有多少之稅目與租課在內也。宋史林勳傳有：「宋二稅之數，視唐增至七倍」之語。此當屬當時實在情形，非一時感情衝動者可比，蓋在楊炎初定兩稅法時，原倂合有其他戶地役等一應稅課在內，非徒地課一項，再加上後來各地攤征於地課上之官租雜課，固無怪其賦

之重如此也。惟宋之稅率雖重，而其田額，則據史籍統計，已不及唐什之三四。加以佔國家土地大部之公田及品官豪族之地產，（即所謂莊園，名義上有一定數量上之限制，實則多成具文。）均可援律免稅，既大減少財政上之歲入，又復阻礙田賦之整理，故終宋之世，雖實田經界之法屢議屢行，而均不克達成其預定之目的。至其經費開支如軍費一項，以係襲唐末舊制，行募兵之法，而軍額冗濫，有到處皆兵而卒無一兵可用之嘆。內則支用浩繁，又無屯田之策以資補救，外則寇患頻仍，歷年窮兵失地，喪權賠款，加以各朝俸給賞賜之濫，官員名目之多（兩者均為宋制行皇帝一人集權而終不克行使之必然結果），在在均足使掌度支者須為之百計籌思也。故有宋一代，所增正雜各項稅目，即不下一二百種之多。是役使之艱難，豈徒然哉！

流弊與改革　宋之「里甲」等役法，原亦係紹唐之遺意，並加以改善及補充而成。其法係以人民之財產及丁口之多寡為標準，輪當各項鄉役，此其立意，原甚妥善，不意流弊即發生於蓋法良意美之中，後之為國者於訂立法度時，其可不慎之又慎耶？關於此中弊竇的敘述，最好拿當時的人的話來替我們代述，韓琦於仁宗皇祐中上疏說：

「州縣生民之苦，無重於里正衙前。兵興以來，殘剝尤甚，至有孀母改嫁，親族分居，或棄田與人，以免上等；或非分求死，以就單丁。規圖百端，苟脫溝壑之患。每鄉被差，疏密與貲力高下不均，假有一縣，甲乙二鄉，甲鄉第一等戶十五名，計貲為錢三百

萬。乙鄉第一等戶五戶，計貲爲錢五十萬。番休遞役，即甲鄉十五年一周，乙鄉五年一周，富者休息有餘，貧者敗亡相繼，豈朝廷爲民父母之意乎？」

當時的皇上，雖然只經他這一說，就把這里正衙前之制廢除，而改行『通一縣計之籍』，『稱貲產多寡，離爲五等，又第其役輕重』之鄉戶衙前，但不久司馬光又上書痛言當時役法之害。其言曰：

『置鄉戶衙前以來，民益困之，不敢營生。富者反不如貧，貧者不敢求富。臣嘗行於村落，見農民生具之微，而問其故，皆言不敢爲也。「今欲多種一桑，多置一牛，蓄二年之糧，藏十匹之帛，鄰里已目爲富室，指抉以爲衙前矣，況敢益田疇，葺閭舍乎！」臣聞其事，愁爲傷心，安有聖帝在上，四方無事，而立法使民不敢爲久生之計乎？臣愚以爲凡農民租稅以外，宜無所預。衙前當募人爲之，以優重相補，不足則以坊郭上戶爲之。彼坊郭之民，部送綱運，典領倉庫，不費二三，而農民常廢八九。何則，儇利患戇之性不同也。其餘輕役，則以農民爲之。』

以上所言「里甲」等鄉役之弊，乃僅就根源於人民一方面者言之。而另一致役法於敗壞之機者，即爲官吏或統治者專可以免役之一事。故有小民竄田產於官戶，田既歸不役之家，但役則勢必別增於有役各戶，且事實上大多即爲出賣此土地者之本人。產去役存，其苦何堪？至與宋乾興元年，雖亦曾對官豪勢要以及衙前將吏（衙前以將吏爲之者），得以免役之田畝，加以

「一定數目之限制，但殊少實際上之效果，而役法之弊也如故。又有同爲一衙前，將吏爲之則可占田給復，鄉戶爲之，則至實家破產，此則非但人事之不臧，而制度本身，亦至爲不善者矣！他若州縣吏之不自反責，竟『將心比心』起來，視替公家當差，乃升官發財之具（當然也有些因此而發財或討便宜的）。故某某鄉戶一旦被差上道，州縣吏即必向之乞取不貲，名之爲參役錢。其後『知縣到罷，有地理錢，時節參賀，有節料錢，官員過都，醋庫月息，皆於是而取之。抑有弓兵月巡之擾，透漏禁役之責，捕盜出限之罰，催科之費，承月追呼之勞。至於州縣官吏，收買公私食用及土產，所有皆其所甚憎也。若夫戶長所職，催夏稅則先期供納，催秋稅則先期供米，坍溪溺江之田，逃亡死絕之戶，又令填納』。而見存之戶，持頑拖欠，戶長以追於期限，須先墊交，及後經官陳訴，而乃視爲私債，不與追理，勢單力窮，以致傾家蕩產者，又比比是也！

熙寧一朝，以差役爲弊過大，故改而爲募，隨役輕重，給値——仁宗景祐中已有一部分改用此法，——以免鄉農獨受其害，並期有所責成。對品官等勢要之家，得以免役一層，亦力圖有所矯正，以期均平。史載神宗繼統後，因見內藏庫奏，有衙前越千里輸金七錢，庫吏邀乞，致有逾年不得還家之慘事。因乃條諭諸路曰：

『衙前旣用重難分數，凡買撲（約爲今日招標承包之意）酒稅坊場，舊以酬衙前者，從官自賣。以其錢同役錢，隨分數給之。其廂鎮場務之類，舊酬獎衙前，不可令民買占

者，即用舊定分數，爲投名衙前酬獎，如部水陸運及領倉驛場務公使庫之類。舊煩擾且使陪備者，今當省使無費。……凡有產業物力，而舊無役者，今當出錢以助役。』

此項免役或雇役辦法的規定是：

『凡當役之人，以等第出錢，名免役錢。其坊郭等第戶及成丁單女戶，寺觀品官之家，舊無色役而出錢者，名助役錢。凡歛錢先視州若縣，應用僱直多少，而隨戶等均取。僱直既已足用，又率其數增取二分，以備水旱欠缺，謂之免役寬剩錢。』

募役法行，於小民自不無好處，惟對前此原可免役之品官勢要等家，及前此把持地方坊場酒稅之少數『士夫豪右』，當不能不甚爲懷怨，而朝廷官吏，更多藉辭反對，如文彥博即有『爲與士大夫治天下，非與百姓治天下』之言，以激勸神宗之事，而神宗亦以『更張法制，於士大夫誠多不說，然於百姓何所不便』相詰責。則當時反對者之危言聳聽，於茲亦可見其一般矣。

安石之改行募役法也，原期盡革當時役政之弊。乃在初倘不無成效，至後則亦流弊百出，而役之爲害也如故。蓋當免役制之初行也，所征之錢，原非限於盡供募人充役之用，除備充水旱欠闕之資外，其他因辦理募役之官府需費，及所有前此無俸薪之吏胥廩給，均惟此是賴。及其久也，經管之官吏，固可藉故隨時挪用，或竟收而不實，報而不給——受僱者並未獲得代價之意，——以致多所中飽，而國家亦嘗因財政之支絀，或因事附加，如熙寧七年之征收頭子

錢，以爲修理官舍等之用，或竟藉故『拘人總制窠名』下（如今日所稱之某某專款）。故僱役之值，給否已爲之不定，而流弊遂愈不可收拾。（一）或則於征取某役之免役助役等錢後，復他作名色以役之。於是差役制之弊竇，又復滋生於此矣。（二）或則使人民再受一次訛索之累。因此等慣充之役人，均係地方流痞，於當時之所謂公務，既多一知半解，且與縣或州一級之有關吏胥勾結，於是便可向人民索詐，以爲官不給值之補償，並更爲取盈焉。（三）州縣官吏爲討好上司或邀功進祿，每以多斂爲務，並嘗有將品官之助役錢攤之於一般平民之事，此等多斂之資，在熙寧元豐年間，據史載，由各路呈繳之寬剩役錢及買樸坊場錢，動輒至數千百萬，竟爲當時財政上之一支柱矣。

職與役之分野　考里正保正副及戶長等職，原爲鄉職之一，並非胥役。惟自唐季中葉以役，政局混沌，藩鎮當權。國家公職田產，多被其霸爲己有，前代鄉亭之職，至是遂困且賤。貪官汚吏，非理徵求，極意凌虐，期會追呼，笞箠比較，其困踣無告之狀，則與身任軍旅士木，轉輸之苦役無以異，而至破家蕩產，不能自保，則徭役之禍，尚反不至此也。因此變局之事實亂其眞，而宋代之政論家，如王安石蘇軾之輩，復不加深察，亦遽以差役之名目之，而遠古之鄉政，至是卽不堪聞問，上則以之奴視其職，下之人亦復自賤其身，而依法以爲姦，開千古以來未有之變端，是亦大可哀也已！

關於有宋一代之役法，除上述之（一）差役制及（二）募役制外，至南宋孝宗乾道五年，

處州松陽縣，首倡一種『合衆出田谷助役戶輪充，』之義役制度，且曾風行一時，多所採用。但終亦被地方上少數豪強所把持利用，寡弱者更受欺凌，故又反而爲差。如此反復更張，而終無法盡去其弊者何也？其他原因雖多，而財產計算或等第劃分之不易使均或不滋弊，是爲此中之一最大癥結。試一觀文獻通考職役一所載如下之一段，即可知此言之非虛，其言曰：

『當時推排之弊，或以小民粗有米粟，僅存屋宇，凡耕耨刀斧之器，雞豚犬彘之畜，纖微細瑣皆得而籍之。吏視其賂之多寡，以爲物力之低昂。又有計田家口食之餘，盡載之物力者。上之人憂之，於是又爲之限制，除質庫、房廊、停塌、店鋪、租牛、賃船等外，不得以豬羊雜色估紐；其貧民求趁衣食不爲浮財。後耕牛租牛，亦與蠲免。』

役政痛言　總覽宋代「里甲」等役法之始末利弊，吾人在上面固已略述其梗概；但終覺尚有未盡。茲再引文獻通考作者馬端臨氏對此之一段按語，作吾人本節之結論，並以補余前文之所不及焉。他說：

『蓋以事體之便民者觀之，僱便於差，義便於僱，至於義而復有弊，則未如之何也已！……如近代則役議愈詳，而役法愈弊。元祐間講明差僱二法，爲一大議論；然大概役之所以不可爲者，費重破家耳。蘇黃門言：「市井之人，應募充役，家力既非富厚，生習見長，官司吏雖欲侵魚，無所措手。耕稼之民，性如麋鹿，一入州縣已自慴怖，而況家有田業，求無不應，自非廉吏，誰不動心？凡百侵擾，當復如是！」以是言之，則其所以必

行傜役者，蓋雖不能使充役之無費，然官自任傜募之責，則其役與民不同，而橫費可以省，雖不能使官吏之不貪，然民旣出雇募之費，則其身與官無預，而貪毒無所施，此其相與防閑之術，雖去古義甚遠，然救時之良策，亦不容不如此。……若夫一承職役，羈身官府，則左支右吾，盡所取辦，傾困倒廩，不足賠贖。役未滿而家已磬。事體如此，則雇役之法，豈復可行？雇役之金，豈復能了？然則此法所以行之熙豐而民便之，元祐諸君子亦皆以爲善者，亦當時執役之費本少故也。禮義消亡，貪饕成俗，爲吏者以狐兎視其民，睥睨朵頤，惟恐墮井之不早，爲民者以寇戎視其吏，潛成匿影，日虞懷璧之爲殃。上下狙伺，巧相計度。州縣專以役戶之貧富，爲官況之豐嗇，百姓亦專以役籍之係否，驗家道之興衰，於是民間視鄉亭之職役，如蹈湯火，官又以復除之說，要重於民，以取其貲。其在復除之科者，苟延歲月，而在職役之列者，立見虛耗。……舉三代以來比閭族黨之法，所以聯屬其民上下相維者，反藉爲厲民之一大事，愚亦不知其說矣！」此眞不愧爲一有心世道之文。

四　元明兩代之里甲制度

里甲制度之前哨　北宋中葉以後，各處學人及地方官員，以感於當時鄉政之敝，卽常有純以保衞興教及相守相望等之保甲及鄉約辦法產生。如程明道范仲淹張定叟等之保伍法，——後來金亦曾行此制，——呂大鈞之鄉約，朱熹之保甲法與其社會制度，張詠與董煟之保與甲兩法等，皆其著者。此等欲與役政分離之「鄉治」思想及部分之奉行，實爲元代鄉制分爲兩部之先導，蓋有徵於宋代鄉役制度流弊之深且大也。此兩種組織，一爲分鄉民於社，置社長以董督之，內中一切，多類於今日之所謂地方自治。其二，爲里正等鄉役，沿唐宋舊制，掌管課稅，辦差等國家直接事務。關於他們彼此職掌的劃分及其作用，大元通制條格理民條下有世祖至元二十八年發布之至元新格，可資參考。玆錄示如下：

「諸理民之務，禁其擾民者，此最爲先。凡里正公使人等，從各路總管府擬定，須每事設法關防，毋致似前侵害百姓。

「諸村主首，使佐里正督催差稅，禁止違法。

「諸社長本爲勸農而設。近年以來，多以科差干擾，大失元立社長之意。今後凡催差辦集，自有里正主首，其社長使專勸農。

「社內有遊惰好閑，不務生理，累勸不改者，社長須得對衆舉明，量示懲戒。

「諸假託靈異，妄造妖言，佯修善事，夜集明散，並凡官司已行禁治事理，社長每季須一戒諭，使民知恐，毋陷刑憲。

「諸義倉，本使百姓半年貯蓄，歉年食用。此已驗良法，其社長照依元行，爲復修舉。

「諸論訴婚姻、家財、田宅、債身，若不係違法重事，並聽社長以理諭解，免使荒廢農務，煩擾官司。」

從上面這些規定看來，則社長與里正等已各有其系統，亦各有其職掌。而里正主首等所掌管者，已專爲催稅辦差之事，是即明代「里甲」制度之所自。

元代之役，亦重在田。規定『諸夫役皆先富強，後貧弱，貧富等者，先多丁，後少丁。』（見元史食貨志）惟以田畝不實，而吏又因緣爲奸，上下其手，於是豪富之家，則優有餘力，而貧弱不能勝者，則多至破家失業。至英宗至治三年，乃遣使考覈各省稅籍高下，出田若干畝，使應役之人更掌之，收其歲入，以充役費，官不得與。此制在宋時本已早有主張之者，不過未之行耳。泰定帝立，又命江南民戶有田一頃以上者，於所輸稅糧外，每頃量出助役之田，具書於册，由里正以次掌管，歲收其入，以充助役之費，謂之助役糧。如此對於元初之役制，自已多有所改善，惟對經辦之坊（城廂）里（鄉村）正，尚多不利之處。據元史載：『順帝至正中，以浙右病於徭役，民充坊里正者，皆破產。朝廷令行省召入郡，集議使民之法。時杭州

總管趙璉獻議，以屬縣坊正爲僱役，里正用田賦以均之，民稱其便。』是又有一第二次之改善運動，但恐未及普行，而元鼎已移矣。

考近代土地圖册，或鄉村組織上所謂『都圖』之制度，雖盛行於明清，並遺留於今日，但其發端實卽始於元代。以其於以後鄉村之區劃，及田地册籍與徵收上均有莫大關係，不可不略爲一述。查「都」原爲一小邑之稱，「圖」則爲鄙字之轉用，蓋鄙之古字爲啚，而啚又爲圖之俗用字，故所謂「都圖」當卽爲都鄙或鎭鄉之意，左傳『都鄙有章』，是爲都鄙二字立名之始，此後在漢則有都鄉都亭等名目，如漢濟陰太守孟郁堯廟碑中，卽有「成陽仲氏屬都鄉高相里」之句，而後漢時，封都鄉侯都亭侯者更所在多有。直至南北朝的時候，此都鄉之名，亦尙留存，如宗慤母夫人墓誌中的：『涅陽縣都鄉安衆里人』。及『窆於秣陵縣都鄉石泉里』等是。而顧炎武先生謂：此都鄉二字，卽如後世所稱坊廂之意。在北宋時的鄉村組織單位上，此都字嘗被抉用，如各地都保之類。到南宋時，則應用更廣，如范濂雲間擧目抄卷四內云：『松之田賦，自（理宗）端平元年，華亭令楊瑾行經界法，其籍自畝至圖；則有歸圖簿，自圖之保，則有歸保簿，自保之鄉，則有歸鄉簿，自鄉之縣，則有都次簿，田不出圖，稅不過鄉，版籍甚明，賦稅就實，足稱良法美意矣。』此所謂「都次簿」；當卽爲一全縣之簿。又宋史卷四百袁燮傳載，孝宗時，袁燮『爲江陰尉。浙西大饑，常平使羅點屬任振卹，燮命每保畫圖，田疇道路山水悉載之。而以居民分布其間，凡名數治業悉書之，合保爲都，合都爲鄉，合鄉爲

釋，征發爭訟，追胥擒圖可立決。』是都已與保鄉同爲一鄉村地方組織之單位，並已用之於圖籍之上矣。再在理宗紹定三年，知安慶黃幹代撫州守上奏曰：『竊以保正副所管者，烟火盜賊；故必本都之人而後可充。戶長所管者催科，亦何必皆本都哉？況今之保正副戶長者，非其親身，皆無賴惡少代充執役，執役之親身雖屢易，而代役之充身者，數十年不易也，故莫若差大役則限以都，差小役則不限以都；而限以鄉，數都寬狹相通，則富者不至過逸，而貧者不至獨勞。』（見文獻通考職役一）此又都大於鄉者。但「圖」之一級，在宋代記載上，從未之見，故最早當始於元。據元時所修之新昌縣志卷一內載，該縣在當時之地方組織，爲改宋時之廂爲隅，鄉爲都，里爲圖，並不冠地名，而以數字第之。又蕭山縣志曰：『改鄉爲都，改里爲圖，自元始。』嘉定縣志曰：『圖即里也。不曰里而曰圖者，以每里册籍首列一圖，故名曰圖是矣。』至元於何時起方改用此制，其作用究如何？以元史上並無此項記載，故不得而知。此或爲纂史者之忽略，或即並非朝命，而係某地高級地方官之一時權宜措施，後被仿行於各地者。

明代基層地方組織及本文命名之由來　明代之鄉村組織，多仍宋元之舊，不過鄉里之制日少，而都圖之制則日多而已。據平陽縣志載，該縣在明時共有一隅二鎭五十五都。隅指縣城，鎭指市鎭，都指鄉村。此三者係屬同級。其下層組織，均稱圖，全縣共爲二百五十二圖。圖下又分甲，每甲轄地三百畝，有充里一名，而無糧長及里長名稱。同時江陰縣志亦載，該縣在明

代之地方基層組織，多仍宋舊，縣城曰廂，廂下爲坊，惟坊下增有「圖」之一級，鄉村亦仍爲十七之數，惟將舊有之五十五里，改爲五十都，都下又有三百六十五圖。並引舊日葉志，謂每圖分爲十甲，每甲實田二百七十畝。這和平陽的情形實在相差很少。象山縣志則載，該縣在明代之地方區劃，爲鄉、都、圖三級，義烏志則爲鄉都圖甲四級，鄞縣志則爲鄉、都、圖、里、甲、五級。但在當時，北方各省，如山東北直隸山西陝西及河南等地，在鄉坊之下，多祇里甲二級，很少都圖之名。而萬歷時重修之明會典，其卷九關給須知所示之新官到任各房供報須知式樣中，亦僅列有鄉都、都、隅、及里、坊、甲、等字樣，並無圖之一級。由此可知明代對縣以下之地方組織，並無一致之規範。而所謂「里甲」，實不過明初之一種糧區或役制組織。現吾人之所以統以「里甲」概之者，其亦有故。

第一，爲該制度本身之全備。即自編查而造册而征收而催追，而解運，而執役，而考核，幾乎無一不以「里甲」而名而組織。前乎此者，無此全備，後乎此者，無此單純。

第二，爲「里」與「甲」均淵源甚久，而里之意義尤爲普遍，上自周而下迄於今，中間均極少改廢，而「甲」自宋以後，亦應用甚廣，並迄今尚有保與里甲之名。

第三，「里甲」在明已明定爲役之一專負經催錢糧及辦差應差之事。其遺制迄尚存在。流繹數百年，爲普遍全國。

第四，爲除此以外，別無其他更爲妥善之名詞可代替以名此題。都圖制雖亦施行甚廣，

並偏於糧區之劃分一方面，但意義並不如「里甲」制之單純與原始，此本文命題之所由況也。

里甲制度之成立及其內容　所謂「里甲」制度，究竟有些什麼規定？其組織如何？這是我們要進於加以探討的。但在未討論此制之先，吾人對於明代的課役辦法，實略有一贅之必要。查明代之役法，約可分爲如下之三類。卽：（一）里甲，（二）均徭（三）雜泛。而戶籍中之民戶，通常都是分爲三等九則，但亦有分爲三則或五則的。並以戶則之高下，定服役之輕重。丁亦分有等則，並多隨戶則而定。此三種役法之區別，大體說，凡以戶計的稱「里甲」，以丁計的稱「均徭」，其他一切公家差遣不以時者，則統稱爲「雜泛」，或「雜役」。故所謂里甲制度，原卽役制之一種，爲一供應賦役之單位，並爲一切役法之主幹。其法以地域相隣之一百一十戶爲一里，推丁及資產最多之十戶爲之長，是曰里長。餘百戶爲十甲，每甲十戶，每十戶之內，亦各有長一人，名曰甲首。各年均由里長一人，甲首一人，率領一甲應役。凡十年一周。卽每十年之中，每一里長甲首與每甲皆輪流應役一次。其先後則各以丁糧多寡爲序。當年的名曰現役，輪當的名曰排年。如此十年之後，再查算各戶丁糧的消長，重新編審里甲，如前輪當。

至其經辦的事務，據明代初年的規定，大致各州縣稅糧之征收，均以里甲爲單位，一里中各戶的稅糧由甲首經催，花戶上納，里長收受，並彙總解運於官府。又有好些地方，則以有糧

萬石上下的爲一區，另設或僅設一糧長，以董本區稅糧收解之事。一縣糧長的人數，多少不一，且時設時廢，——廢時少設時多，——由民間僉選田多的戶充當。因糧長負責收解的稅糧，比里長的多，故在僅設糧長的地方，其下尚有所謂知數一人，斗級二人，及送糧人夫若干名。每逢開征，各州縣即依據魚鱗黃册，造定實征册，將大小人戶，每戶以若干畝爲轉運，若干畝爲存留，若干畝爲輕齎，隨其多寡，以爲定數。田賣畝則隨田，戶易糧則隨畝。若遇蠲免，隨數減除。臨征之時，對册先給由單，量距離遠近，立限完納，糧長督併里長，里長督併甲首，甲首督催人戶赴倉，眼同依照由單交完，以年終爲止。俟征集裝載時，糧長並須點看一次，事後即率領里長並運糧人戶，運赴指定倉庫交納，取獲通關或批迴繳案（

凡里甲人戶，皆開載於賦役黃册內，男子始生登於籍，曰不成丁。十六曰成丁。成丁而役，六十而免。婦女若下成丁，不役。其他軍匠等戶，則各以本業占籍。每里編爲一册，册首總爲一圖。遇有差役，憑册僉充。其鰥寡孤獨及無田產不任役者，則帶管於百一十戶之外，而列於圖後。此項賦役黃册，均有一定格式，五年或十年一造（每年有小造）。查報時，係令人戶自時本戶人丁事產，依式開寫，付後管甲首，其甲首將本戶並十戶造具文册，送各該坊廂里長，坊廂里長，各將甲首所造文册，攢造一處，送赴本縣。（本縣官吏將册比照先次原册查算，另造總册呈府，府再造呈省，省再造呈部。）如人口有增，即爲作數，如實有消乏，除排年里長應仍照原册人戶充當外，餘則准於一百戶內選丁糧近上者補充。圖里內有事故戶絕者，

於畸零內補輳。如無畸零，方許於鄰圖或鄰里人戶內撥補，其各則人戶，亦照原定編排，不能任意更改。果有消乏事故，有司驗其丁產，從公定奪。後以寄籍寄莊戶流弊甚多，故另有種種之規定，惟收效仍少。又里長編排，不得出本都或本區之外，以免淩亂滋弊。至對雲貴等省，以地屬偏僻蠻野，此項賦役黃冊，前後均屬免造，故亦無所謂里甲之制。

至明代有名之所謂魚鱗冊，則實為一土地登記圖籍。係以田為經，以戶為緯，田各歸其本區，而以都圖或里甲為單位。茲就其與本題有關之數點舉示如左：

一、「國初州縣，奠里分郊，均齊方正，謂之圖。其圖魚鱗相次，各有坐落。……先算頃畝，後分界限。……各里分訖，再與分甲。里甲分定，各甲中之人，各報土地。……報完不差，除軍屯匠子粒外，其餘民地，定為甲總。選甲中殷實識字者掌之。謂之甲正。各甲報完，類在一處，總造一冊，謂之里總。此總付里中之殷實識字者掌之，謂之里正。」

二、「里正甲正，只掌冊籍，不管催糧。置賣土地，註冊既畢，甲正持甲總向里正說知，里正照甲總將里總改註，不許里正干與買賣地土之事，以啓措索之端。其里正甲正事故或眾所不服者，里中甲中眾人推舉，將總冊交代明白，如有弊端，仍行追究。

三、「往日地土不明，概縣均丈。今圖里既明，不於紙上求地，只於地中求地。某里少地，只查某里；某甲少糧，只查某甲。不必稟官求吏，庫中查冊。但查甲總里總，新舊自有根因，一人少糧，一甲攤包。眾人自然發覺。」（以上均見明實政錄）

綜觀以上各項規定，則明代對土地册籍之管理與地稅之稽核，可知頗爲完備。（缺點當亦不少，如將軍屯匠子粒除外，及不圖載荒地等）不但與掌管戶籍催糧收解及辦差之里長甲首彼此劃分，使一爲『土地之里』，一爲『人戶之里』。（兩事有時一致，有時則否。以人地常非同在一地也。）而且里正與甲正彼此互相牽制，人民更可隨時糾舉。立法不可謂不嚴密。而其作用所在，尤足稱道，卽以與人民最關痛癢之事，使人民自行監督管理。如運用得法，不難達於一較合理完善之境。但終於流弊百出遺害至今者，此則非法制之咎，而爲人之不善也。人何以會不善？亦「窮」與「富」兩者交織之作祟歟！此又非吾人之所應深言也。抑考當時之事實，在初以里甲正本身所管較爲單純，故受當時國家之害甚小，其爲害於人民則爲最先最烈。此卽爲今日所稱册書里書（明時少數地方，亦有此名。）鄉書之類。而與其併行之里長甲首，因所職甚泛，故受當時官府之害則甚大，其流毒於人民，實又較後較小。此在今日，卽爲櫃書糧差及催征吏警之流。若兩者合而爲一時，則其爲害之烈，固又爲吾人今日所習聞並目覩者矣。

里甲制度之流弊及其改革　以上是明代未改行一條鞭法以前里甲制度的大略。在初行此制時，原係順應當時的潮流，立法亦頗嚴密，故流弊尚少。至後因朝政日非，差役頻繁，如各州縣對見年里甲，於本等差役之外（不下十餘種），有更令輪流值日，分投供給米麵柴薪油燭菜蔬之事。過有親識往來，使客經過，更任意攤派下程，陳設酒席，饋送土宜，添撥脚力，以及迎

迓鼓吹，節物花燈，無不責令備辦。加以「里甲有貧富，丁產有厚薄，優免有重複，人戶有規避。」（見明修南陽府志田賦）而賦役更爲不均矣。有田連阡陌，以飛洒，詭寄，花分，優免之故，反多不應差（糧少故也），而中下之家，甚或家無立錐之戶，竟有不俟十年輪差之期，須先承役或常承役者。豪滑之徒，更每於輪差之先年，飛往別甲，過後又復回本甲，而始終避差者。册籍紊亂，莫可究詰，此其弊之先發者也。

再就上所述里甲制之內容而言，知明代稅糧係採間接征收或民收民解制度。於是一方須役人甚多，如斗級庫子倉夫及運糧夫之類。一方因費用不貲，或則任意加派，或則藉名浮收種種弊端，不一而足。如宣德年間，監察御史李安張政及江西廬陵吉水二縣耆民，各言里長之害云：「倍收糧石，準折子女，包攬詞訟，把持官府。」他如於攢造圖册時，糧里長人等，與管造圖册的書算手（里甲正之別稱或後身）及督造圖册的委官，串同作弊，或各將本身應繳錢糧，分派他戶之內，或受他人賄託，詭寄田地，飛走稅糧。或瞞隱丁口，脫免差徭，或改換戶籍，埋沒軍伍匠役，或將里甲挪移前後應當，或揑甲作乙，以有爲無，以無爲有，或巧立稅目，妄報災荒，以熟作荒，以荒作熟，或對各處小民遞到如式無差文册，故行改抹，刁蹬不收，或私行折價，欺侮小民，或加收斛面，重取耗銀，或於開寫過割田產時，索取使費，甚或團局造册，科斂害民，或倚恃富豪，交結有司，承攬軍需買辦，移用糧米，假以風濤漂流爲詞，重複追征等等，幾而罄筆難書。至是魚鱗黃册，固已徒成具文，而里甲之制，亦大非昔比

矣！

推源其故，此等流弊之發生，原之於州縣吏胥及書算手者，爲十之七八，純出之於「里甲」者，實不過十之二三，且因所事甚泛，一僉重役，往往旦夕破家，而自經自溺者，亦復不少。於是逃役之事，乃巧詐百出，或改力差爲銀差，或移未審爲已編，或改上等爲下戶，或稱本耕爲寄莊。凡此均使奸吏里胥，無不坐受「外財」之享，而持身謹厚之中下戶，及少數鄉愿之上家，乃大受其累矣！故在有明一代呼籲減除此等苛政之文，當不下數千百篇，更無不滿紙血淚。當時糧里長之痛苦情形，南北稍有不同。所謂『塞北轉力，疲於戍守，江南之民，澤竭於歲征，淮濟而下朘削於夫役。』『江南之患糧爲最，河北之患馬爲最。』（以上均見天下郡國利病書北直隸中大名府志田賦）者是。而南方又以江浙一帶之糧里長最爲要累，北糧之運輸，尤爲此中之最著者。往往轉糧一石，統計加耗、夫、船、車、脚、在途開支，及到京耗費等項，須有八倍之外耗。即費八石，始能轉致一石。此中情形，不妨引用數段記載以況之。

『夫運糧之有水脚，每船不下百金，一無虧損，似亦可濟舂辦之耗折，長途之勞費，交納之賠償。獨奈何侵漁者衆也。米未下船，而先行盤詰，牌票百出，索取千方。……各官原有費例，另納公堂使費銀兩；各項原有編銀，復索轎夫修船工食。既有總部協部之官，已而添官押役，腰長立而馬益羸；原有僉運僉幫之役，已而添役押幫，役人多而羊益瘠。且工頭把持，而水手任其僱募；兜攬紛紜，而撑駕聽其遲速。蓋糧未行而水脚已耗過半矣。』

『至如糧船之行，往返六千餘里，涉險數十餘處，其間觸石衝濤之險，櫛風犯雨之危，小民已不勝倜倜。而皇所皇木之暴戾抑勒，關津閘壩之阻滯留難，快船官座船之欺凌需索，重至疊出；不惟詐財，且阻去路。而旱則起車，遲則守凍。』雖『苦莫苦於凍』，但『彼何敢後而忘其苦？』蓋必有較守凍而更苦者。『蓋守凍臨濟，每名打點不過五十金，而一至河西天津之間，則內監以起車爲例，所費不貲，每名非二百金，則百五十金也。照顧不及，攙和水土，竊取米數，且有進車推入私室者矣。且有搶奪近地，而無人問之者矣。……是以起車爲虛名，而吏書受實利，先至者首被害也。何如守凍遠者，用五十金而不驚其心也！』

而沿途之需索及痛苦，則『自南至北，有滸墅關納科之稅，有揚州鈔關驗契之稅，有淮安工部板閘納鈔之稅，有清江浦戶部納鈔之稅，工部抽單之稅，有徐州戶部報艙口之稅，普寧店之稅，有臨清納鈔納公堂之稅，有廣安店之稅，有工部領磚之稅，有丁字沽皇店之稅，巡簡司追納底載之稅，計每船費銀七十餘兩。而臨清一關尤甚焉。此外又有新河倒班，僱募短縴撐夫之苦，有台兒莊濟寧南北袁老口閘壩起撥之苦，有河西務另僱民船倍出水脚之苦，有王家務過凍賃房，凍米[illegible]籍之苦，有起車陸運倍出脚價並車夫偸盜之苦，有德川河西務等處皇店照票勒索之苦，有草船[illegible]暑雨蒸拆之苦，有交納內供用庫光祿寺，保識多索使用及勒耗米之苦，有交納祿米倉[illegible]頭，歇家、長班、經紀、[illegible]斛之苦，有南北十五衙門批迴投銷守候留之苦。計每船又費銀三百餘兩。而僱船僱夫與席草包索飯食神福一切諸費，又不與焉。蓋白糧一

船，負富戶之虛名，到處以爲奇貨，而漁獵之不厭，在上在下，不惟不體念，且加齮齕也。』此無怪都給事中侯光寧要常嘆曰：『每當運民至日，輒與持文而嗟，扼腕而悼，曾不得一雪此斛膚搞髓飲恨無控之民。』而只有『頹然傷之』了！

『若夫交納之累，尤有不可勝言者。五經科道，七經內官，掛號三十二衙門，亦云瑣矣煩矣！而糧米入城，先講使用，初入倉庾，各役先索常例，管門者有錢，把斛者有錢。夫收糧用斛耳，而有數銖粒於掌上，有選銖粒於盤中者。選畢則每石而收之，收重有罰，收輕有罰。總之，各衙門之收米不一，有每石費五錢者，甚至有一二兩者。況近時之新斛，比國初之斛多有異同，賠補甚難。且遲留有罪，違限有罪，宮中之罪未償，而府州縣銷批之罪又至。噫，可歎也！』（以上各段均見天下郡國利病書）就吾人今日觀之，豈祇可歎，直是該殺。

明代賦役册籍變亂的原因，吾人在上面已略有所敍及，但其中最主要之一點，莫如等則大紊，與仕宦及有科名之家，可以優免二事。查此兩者，實係一事之兩用，不過於原有三等九則之賦役等級上再加上此一特殊之規定，成一四等數十則之賦役耳。因有此項差別之待遇，所以人人都要設法去求取便宜。於是一切賄託舞弊之事，遂無不因此而生。無「則」尚無關緊要，有了實反爲一致弊之源，故當時卽有『小民畏則，甚於畏差，』及『家有二頃田，頭枕衙門眠』之謠。因吏胥奸豪互相勾結及上下其手的結果，無不重者反輕，輕者反重，使原期負擔之均者，結果乃適得其反耳。就優免一項而論，明代規定，京官一品，可免糧三十石，人丁三十

口，從二品至九品，復各優免有差，其他教官，監生，舉人，生員，及各承差吏典，以及軍匠各戶，無不如是。雖其他限制條款甚多，但大都係屬具文，結果對其本身固因此而大開其方便之門，卽其親族故舊門生，亦多所『庇護』。其甚者竟以此爲「揹箭牌」，大包其庇，藉以自肥，而業此者，除落泊之鄉宦外，卽爲一般無聊之生員或士紳。於是或則爲之「詭寄」，「花分」，或則揑稱「寄莊」「寄籍」，或「投獻」，或「報亡」。此顧炎武氏之所以有『天下之病民者有三：曰鄉宦，曰吏胥，曰生員』之痛言了！（在有淸一代盛行之紹興錢谷司爺制度，實則在明代卽已早開其端。日知錄吏胥段載：『謝肇淛曰：「國朝立法太嚴，如戶部官，不許蘇松浙江人爲之，以其地多賦稅，恐飛洒爲奸也。然弊孔蠹竇，皆由吏胥，堂司官遷轉不常，何知之有？今戶部十三司，胥算皆紹興人，可謂目察秋毫，而不見其睫者矣。」』）

在未改行一條鞭前，因各地賦役的名目太多，幾乎今日催收此錢，明日又要催收彼錢，在出錢的人，固感雞犬不寧，而里甲中之負責者，亦常以期限迫切，對疲玩或較遠之小戶，不得不先爲之墊納，事後卽往往有無從取償者。萬曆鎭江府誌卷七載：『兵餉歸之一科，又征一次，均徭歸之一科，又征一次；驛傳歸之一科，又征一次；備用馬價歸之一科，又征一次；四司料價歸之一科，又征一次；供應物料歸之禮房，又征一次。』則其時之里甲之人民，其彼此所受之痛苦，固均可不言而喻也。

從來役政之弊，就較租課爲甚，明代自更不能例外。如戶則之難定，差役之不時，免役之

廣泛，及侵吞欺混機會之多而不易發覺等等，均爲賦稅方面之所不及者。夫「里甲」一役，原以戶口資產之多寡，而編定其戶則之高下與應役之次第，但後以書算手人等，多已爲里長戶丁並奸民豪戶等營充，盡壞舊時彼此互相牽制監督之規，等則紊亂，莫可究詰。貧弱之戶，糧重差繁，往往破產，致有整甲整里逃亡之慘狀。又關於錢糧分數分派之爲彼爲此，或多或少於糧里長之興亡榮辱亦至有關，有路贊數晉之必要。蓋以朝廷所需有緩急，故州縣有司起解有遲速，而所謂縣總卽可陰操盈縮遲速之權。遇奸猾之糧里長並與有勾通者，則所派之稅糧可緩者常多，否則則多派甚或全爲當急者。派急項多及全不派緩項者，其所收常不足充其所解，不得不出己資以補足之，故往往爲之家產蕩然。派緩項多及全不派急項者，在初因所收不必上解，致任意揮耗，而挪移侵吞之結果，非國家受其害，卽爲其本人之賣女鬻妻以償負。此數見不鮮之事，爲有國有家者不得不另謀有以善其後之法者也。

以上所言明代賦役的混亂情形，在武宗正德年間，本已十分嚴重。在國家則財政艱難，在人民更困苦不堪。爲挽救此項危機，於是有名之一條鞭法遂應時而生。或則爲賦役之合併編派，或則爲期限上之減少或合併，或則爲征收管理上之統一或集中，或則征糧改用白銀，或則收解均改爲官辦。故先則爲均糧，次則爲併役——一條鞭的名稱，最先卽爲合併里甲均徭等役而來——，再次則爲將役併於賦或田。確切點說，則爲以有定額之差役，攤征於有記載的丁田。但在時間上空間上種類上程度上及方法上，則各有不同。概括言之，乃係將以前計戶計則

之役制，故爲以丁爲編審之單位，不過較偏重於糧或田產一方面之計算而已。這是因爲有鑒於人民的其他資產之不易計算得實，或戶則之不易求得均平之故。雖然無田產的其他富豪或商賈，因而得到不少便宜，這也是叫做無可奈何。因爲在社會組織不健全，政治條件不夠完備的國度裏，要想賦役之分配得均，各方都能顧到，殊爲一不易之事。再在初改行條鞭法時，賦役各項的編入與否，乃以其具有經常性者而定，即每年派征有定額而不常變的才編入，否則仍須隨時定派。故徭役雖總征其銀糧，而官自雇役，終以條編不徹底（實亦無法徹底，以當時之運輸技術，如糧草一項之解運，往往就非有數千萬人之力不可。不征役在國家財力上是辦不到的。）又加之以新起之役，以是役法之弊，多復故態漸萌。故在崇禎時祁彪佳又疏陳里甲之苦云：

『自一條鞭法行，差徭咸入正賦，安得里甲再用之也。乃僻邑遐陬，公然僉派，歲節之餽送，過客之供應，新官之鋪設，軍民之起解，事無難易，概令支當。至於解銀一差，尤爲重困。發領之際，延緣爲奸，兌收之時，賠折無算。更有發空批令墊納在先，要補於後者。』

條鞭法之採行或其便民之處其他導因雖尙多，而最主要之一項，即爲當時社會上銀的流行已甚廣。錢糧上既已部分的折用銀兩，於是錢糧之征收與解運，因本色之減少，及部分的不再受農產物收穫期限上之限制，事務可因而較簡，費用亦可節省不少，改由[illegible]縣自行負責征解，

只要是能稍爲關心民瘼的人，當可想到辦到。故在偏僻或銀流用不廣的地方，仍多不能採行，或只採行一部分；何況因折銀之結果，糧里長與小民之受累亦尚非小乎？又自改爲官收制度後，即多令人民自封投櫃，以杜絕前此吏胥或里甲人等需索挪移及浮收加耗或換封抵假之弊。一方復在各地設立糧櫃，以資收納。其地點或以里甲都圖而定，或以倉口爲準。並設監收人，又名櫃頭。其人選或則爲吏胥；或則爲昔日之糧里長，或則兩者並用。但於征收米麥等本色時，因由糧戶直接送倉，事實上多有困難，故多有變通辦理者。以言里甲催征之事，則在改行鞭條法時，即多規定，應仍由糧里長等負責。故「里甲」一役，在當時即有一部分未及編派入一條鞭內，到後來則更多恢復舊觀。是所謂役併於官，實亦不過爲一加賦之別名。故在一條鞭制實行後之明代賦役，不過只在形式上較爲整齊劃一而已。

就一般言之。在未改行條鞭法前，糧里長或大戶人等，受害固烈，但普通一般人民所受賦役方面之痛苦，實亦非淺。湘潭縣志（光緒十四年刊）載明萬曆年間該縣賦役情形云：『邑二十其里，里十其甲，甲一人爲里長，一人爲兌軍解戶，一人爲南京解戶，一人爲北京絹解戶，一人爲京邊輕齎解戶，是之謂五大差。一人不足佐以數人，一戶糧少，襯以他戶，佐者襯者，意不欲行，則出使費以予行者，謂之貼備，然盈縮無制，下戶糧一石，輒貼至五六金，石過十則金盈百，而中人之產盡矣。』改制後的結果是怎樣？里甲裏面的負責人或糧里長等，其痛苦或其所應盡之義務，實已減除不少，但其所享之權利，則並未因而削減。這是我們研究歷史的

人應當特別注重的一點。不然，對於以後事實的瞭解或辦理錢糧人員之成爲一「社會蠹」階級的由來，一時必反有難於理解之處。至明末「里甲」所予一般人民之弊害，觀如下之一段記載，當更可思過半矣！（見山西孟縣縣志賦役下）

『自後世政繁令劇，有正役焉；有雜役焉。正役者，里長甲首十年輪役一次，轉以催辦錢糧勾攝公事。又選年高有德者一人爲老人，給以教民勸善敦俗。有糧頭（糧長）以征稅糧，有書手以與司册籍，總小甲以巡捕奸慝，皆所謂正役也。雜役者，有以銀代人者，曰銀差，有人自應役者，曰力差。亦政所不可闕焉者。但今之正役，索費百端；有以燈油錢名之者，有以柴炭錢名之者，有以下程錢名之者，有以折乾錢名之者，有以管飯錢名之者，有以銀硃錢名之者，有以募馬錢名之者，有以支應錢名之者。加之以里老之科害，而民困不可言矣！雜役則出入於里胥之手。貧者無資以求於彼，則有貧之實，而不得貧之名；富有操其贏以市之，則有貧之名，又有富之實，故貧者愈踣，而富者愈恣。愚民輾轉相託，以爲不如是不足以自庇也。甚至賣田而鬻女，或死亡而轉徙；況兼邊鄙多事，或派之以買馬，或派之以邊糧，買草，遂使村墟成空，忍聞仳離之歎，嗚呼，弊也久矣！』

五　清代迄今之里甲

清代之地方基層組織　清代的地方基層組織，各地頗不一致，而名稱亦至爲不一。這我們只要拿幾個縣志上的記載來看看，就可知道。如，

(一)江陰縣——縣下爲鎮，鎮下爲保。

(二)平陽縣——縣下爲都或鎮，都或鎮下爲莊。

(三)象山縣——縣下爲鄉，鄉下爲都，都下爲村。

(四)尉氏縣——縣下爲甲，甲下爲村。

(五)南通縣——縣下爲鄉，鄉下爲都，都下爲里。

(六)寶山縣——縣下爲鄉，鄉下爲都，都下爲圖。

(七)杞縣——縣下爲社，社下爲莊或村。

(八)臨潁縣——縣下爲保，保下爲里。

(九)淮甯縣——縣下爲里，里下爲甲。

(十)定州(縣)——縣下爲約，約下爲村。

(十一)忻州(縣)——縣下爲鄉，鄉下爲都，都下爲村，或莊。

此外在長城一帶的縣分，還有堡寨等名目，雲貴一帶，更各不同。而里與都，有時且為一事之兩稱，如前湘潭縣志賦役內，在正文則稱為『縣境十八里二廂』，而在其附註中則稱為十八都。又在城區二廂之下，尚有都之一級，此則鄉村之都與城區之都，其含義又顯有不同，足令人為之混淆不清者。不過就事實上說，仍以都圖之制最為普遍，其次則為里甲，再其次則為鄉村。至於清之鄉政，如鄉約，保甲，社倉，社學之類，施行也極稱努力。以言關於催稅辦差等事務，也多襲明遺制，另有其系統，和前此之所謂鄉職，鄉治絕然不同。到後來並獨成為一社會上之特殊蛀食蟲，為害之烈，幾乎要令人難以相信。

清之里甲制度　清室入關，一切多仍明制，對「里甲」一項，當亦不能例外。順治間，令各州縣每三年（後改為五年）編審天下戶口一次，逐戶查審均平，詳載原額新增開除及實在各項，並每名征銀若干，責成州縣印官，依限照舊例攢造黃冊。以百有十戶為里，推丁多者十人為之長。餘百戶為十甲。城中曰坊，近城曰廂，在鄉曰里。各設以長，甲長十人，輪年應役，催辦錢糧，勾攝公事，十年一周，先後以丁數之多寡為序。每遇造冊，令人戶自將本戶人丁，依式開寫，付該管甲長，該管甲長，將本戶並所管十戶，造冊送坊廂里各長，坊廂里各長，將甲長所遞冊，攢總造一份送州縣，該州縣官將冊比照先次原冊，攢造類冊，用印解送本府，該府依定式別造總冊，書名畫字，用印申解本省布政使司，再由其造冊報部。造冊時，凡年在六十歲以上者開除，十六歲以上者增註。查以上各項規定，幾與明制如出一轍；惟對里甲長，

不再以產之多少而定（因爲此時糧里長的責任已大爲減輕之故）。而以丁之衆寡爲準。至康熙五十二年，以詔令續增人丁，永不加賦，此項編審工作，即日見廢弛，到乾隆三十七年，就索性明令廢除了。

清代對於里甲長之資格，在初原亦有所規定，不過多屬消極性質。如凡爲罷閑吏卒及有過犯之人，皆不許其充應等。事實上此項里甲人員，已逐漸有職業化的傾向，不少輪當其名，而倩人代替其實者。（這是以後里甲人員成爲地方無賴集團之一重要關鍵。而書手或鄉里書之流，尤其如此。至是「里甲」一役，實已有本質上之改變，而成國家社會之一大蠹矣。）此其流弊所及，豈可想像？故上述之規定，乃有爲而發，未可等閑視之者也。至里甲人等應辦事務，據清代初年的規定，凡現年里甲，止令催納各戶錢糧，外此其他一應差徭，不可再令充當受累，若有征收錢糧，另行派人充作催頭，或有借稱征糧，令里中僉報大戶，派納銀米至於破產者，皆在所嚴禁。其州縣官或於額外私派，而上司徇隱者，許里甲長據實控告，依律治罪。此蓋有懲於明代中葉前後，糧里長等，所受之痛苦而出此者。但里甲長亦不得藉勢招搖，或生事擾民，或假名需索，違者重辦。更爲懲明弊，故里甲長等，不以產定，只要他是正派居民，就可承當。此原爲一新建之邦應有之措施，以示與民更始之意。不料事有出乎人之意料外者，即在明末尚未十分顯露之「里甲」一蠹，至是已孵育完成，而大演其反噬之作用。其遺害於我國家社會，眞有不堪卒讀者，又關於「里甲」之責任，後來有些地方，雖亦多對其有所加重，

但或則非純關「里甲」，或則已根深蒂固，故舉前代「里甲」受害之禍，在清代可謂已絕無僅有。國家立法之應極端審慎，於茲實亦可供吾人之借鑑。

弊竇與新設施　清代「里甲」對人民所予之弊害，與前面在明代各節中所述者甚多雷同之處，自可略去不談。其有補充之必要，並足以顯示清制之特徵者，爲略贅數事於次：

（一）嚴禁苛擾與滾單法之確立　康熙三十九年規定，甲首於催收錢糧時，應採用滾單之制。在一邑每里之中，或五戶或十戶，只用一滾單，逐戶開明田糧及應完分數，限期發給甲首，挨次滾催，令甲內之民，照例自封投櫃，以免里長銀匠櫃書稱收作弊，並逐戶開具由帖之煩與催收者以之作爲敲詐之具之害。但到後來此等里甲催收辦法，於里甲人員及人民。均不無妨擾，故有改以縣差催收者，有改以族長征催者，不過此等辦法，僅有少數地方採用。如江西原有以里民催收之事『每里十甲，輪遞值年，名曰里長催頭。嗣以小民充者，有經催之責，既不免奸胥之需索，而經年奔走，曠農失業，擾民實甚。』遂即敕令裁革(見清文獻通考職役)，另以他法代替。催就實情推之，如改以縣差催收，必困難多多，故在事實上當不無徒成具文之感。即使州縣遵行，改派縣差，一至鄉村，自仍非藉助此等里甲人員不可，如此實不過多增一剝削或分肥之階層而已。

（二）士紳里胥之勾結把持與厲行自封投櫃之制　雍正二年諭，百姓完納錢糧，當令戶戶到官。不許里長甲頭巧立名色。聞近有不肖生員監生，倚持一衿，輒包攬同姓錢糧以爲己糧，

秀才自稱儒戶，監生自稱官戶。每當征收之時，遲延拖欠，不即輸納，而湖南各地，更有大戶包攬納糧之弊。致令將小戶另行開出，別立里甲，務令身自繳納，以免受大戶攬收措勒之害。但此亦不過僅示其端，實亦多未辦到。據一般故老言：前清湖南各縣，在田賦征收上雖有官征官解書征官解及書征書解之別，而其實則仍無不假手於糧書及其同黨之里甲。如就目前事實觀之，則所有各縣之田賦冊籍，固仍大多為彼輩所把持，據以為利藪。官府對之固為之無可奈何，而人民則惟有坐受其害矣！

（三）嚴禁中飽與揭示欠數　雍正六年，飭州縣官，應每年令各鄉各里書手，將所管欠戶各名下，已完糧銀若干，尚欠若干，逐一開明，呈送州縣官查對無差，即用印出示，各貼本里，使欠糧之民，家喻戶曉。如有中飽等弊，許執串稟具控，——此法當今亦可仿行，——如是則胥吏將無所肆其奸盜矣。又向來各州縣欠糧，例由本圖糧書糧差承辦，只須欠戶稍行賄賂，約視應完之數過半，即保永不到官。雍正有鑑於此，特對欠糧催追一項，改仿詞訟之例，令縣任簽縣差協保拘人，並不准該差經手銀錢，以免仍蹈前轍。

（四）私相推收與戶糧之失實　此點與第二項有因果關係，更不妨即視之為一補充之說明。胡文忠公集卷八十五札各州縣論錢糧吏胥之弊云：「湖北惡習，往往買田數年或數十年，竟不赴房過割，只潛赴里書處開一戶名，私相授受。更有田已更易數主，變產已經數世，而糧名未換，仍在舊戶下完納者，而官與糧書，皆昏然不知，始意不過欲隱匿稅契，久而飛灑

詭寄之弊生矣。久而私收欺隱之弊作矣。」可謂爲當時情形之一般描寫，非徒限於湖北一地也。

（五）義圖制之推行及其優劣　中葉而後，無錫知縣龔大中，以當時錫邑田賦疲欠之風甚熾，乃師明「里甲」遺意，倡以圖爲一縣征解之單位，圖設圖董或圖正，圖下再分爲若干莊（或爲甲），莊設莊首，——有些地方則圖與莊間，尙有鄉之一級，而稱鄉董——，均依次以大戶輪充値年，催收全圖錢糧，負責總繳縣署。成立之於合圖協議，公推莊首（甲主又稱社老）。或大戶十人輪充其事，並訂立規約，以資遵守。開征之時，設櫃於公共場所（或即在圖正或社老本人家內）。除照縣額征收外，另收一定分數之手續費，以資開支。各花戶應如期持款前往投完，不得滯欠。如有延欠短少，或年成歉收，應由莊首或圖正負責代墊或賠納。俟限滿之日，即可邀同莊書，或科書持赴總櫃掃數繳據回鄉，定期滾串，以昭大信。此制於官廳征收上，固覺十分便利，而於人民方面，則非使圖正或莊首等因賠墊或虧累而傾家蕩產，即爲造成土劣向民衆或花戶行使敲詐之大好機會，以伊等[illegible]弊浮收或措勒不可者也。

（六）鄉櫃之設立與里甲之弊　道光中，劉台英爲耒陽縣令，「耒陽錢糧，舊櫃書里差收解，所入倍於官。刁健之戶，酌量輕收，僻柔之家，多方抑折。有陽大鵬者，因民忿揭竿譟亂，事平後，遂盡革里差。時收糧未有定章，巡撫指耒陽，諭台英，命鄉紳舉里長以代里差，仍守包收包解議。台英以里長之害，與里差埒，乃併戶立村，分村立冊，以各村糧數合一鄉，

以四鄉糧數合一縣，納糧者就近投櫃，隨入隨出，胥吏不敢預，里長亦只管催科而已，無包收包解之害。」（見中國田賦史二二〇頁）

（七）征收方法之紊亂　各省田賦之征收，規定是要由人民自封投櫃的。但事實上如何？「陝西田賦之征收，爲屯，更改折各項，按戶追呼。民糧雖責之里甲，花戶仍得自由遲完。故每屆輸納，有由人民自封投櫃者，有由里甲代繳者，有由糧飾代繳者，有由銀爐代繳者，亦有由糧差經收者。各縣習慣不同，情形參差。」（見田賦問題研究陝西田賦現狀及其整理）而在「湖南等處，征收錢糧，更盆繇科派。如闔邑通里共甲同出者，則名曰軟抬；由各里各甲輪流獨當者，則名曰硬駝。豪劣奸棍，包攬分肥。」（見清文獻通考職役）這種情形，當非僅陝西及湖廣等地如此，其他地方類似此種流弊者，當亦不在少數。此又可斷言而毋庸置疑者。

清代吏役與政治之腐敗　清代「里甲」（廣義的）之工作，因時地之不同，頗不一致。大別之，不外：一，爲吾人如前面所述者。其二，則爲與地方治安有關者。如詞訟，火盜，命案，口角以及應役辦差各事，係均由其辦理，而有時或在少數地方，亦有兼及錢糧上之任務者。在此等場合下，則兩者殊難爲之彼此劃分，而易滋混淆矣。但此並非本文討論之主題，故除偶因涉及與本題有關者外，均未之及，恐滋誤會，特附及之。

有清一代，丁役甚輕（因自一條鞭後，丁役已併入於地之故），且可因「當差」而得到官府不少便宜。故人民已一反前此之所爲，而願充役者甚衆。劉錦藻所謂：「自胥吏以下，諸

役旣庇官事，亦養身家。在民每願爲承差，非如宋時役法之害，視爲畏途者比也。」（見淸續文獻通考職役）且正役之不足，還加之以白役（無工食之意），一縣之中，此等差役，往往至千百餘人，專假官府威勢，向人民訛詐需索，訟案與催欠（或稱結糧）二類，在彼等尤稱『肥差』云。

歷代書吏爲害之烈，自宋以來，至淸亦達於極點，令人至今讀之，尤將爲之咋舌。吏與役兩者，是互相利用，交相爲惡的，吏是前導，役是後衞。「里甲」制度至是固已走上墳墓，而「書吏」一級，恐不久國家社會也要宣布其死刑。以書吏之爲害，蓋自朝堂以至任何一角落，均無不受其浸染，非予澈底剷除，則中國政治之新生將不可能。淸室對此，原亦未嘗不知，禁亦未嘗不嚴，終以對雇募而攢造稅糧由貼戶口册籍或從書吏習業者，不在禁革之列的選一例外，於是所謂「錢谷」及「刑名司爺」，遂無不因玆而起，是眞不免有『禍常發於所忽之中，而亂常起於不足疑之事，』之嘆，其爲害之烈，流毒之深，潛力之大，終使淸室各帝，無奈之何。馮桂芬於其校邠廬抗議易吏胥議篇中說：『其渠數十人，車馬宮室衣服妻妾之奉，埒於王侯，內外交結，隱語郵書，往來旁午，輦金暮夜，蹤跡詭密，莫能得其贓私鄙數。嘗與一紹興人擬議，吏部四司，歲約三百萬，兵部官小而費更大，戶部有鹽漕，工部有河工，計四部歲不下千萬。外省大小衙門，人數尤衆，贓更多，更不啻千萬（胥一級的貪贓所入，當尙未估計在內，否則卽不免言之過低，試觀本文前後，卽不難覘知此中種種——作者註）究銀所自來，

國家之稽徵居其三，吾民之脂膏居其七。今天下之亂，誰爲之？亦官與吏耳。而吏視官爲甚。」此尙不足怪，其甚者則爲：『州縣曰可，吏曰不可，斯不可矣，猶其小者也；卿貳督撫曰可，部吏曰不可，斯不可矣，猶其小者也；天子曰可，部吏曰不可，其不可者亦半焉。」蓋以官員之遷徙靡常，而其平日所學又均不能致用，於是一切國家的政令，既無不須經其手，而一經其手，即無有不染上一層烏烟瘴氣者。利之所至，官皆爲迷，剷之不可，除之不行。如果我們說唐自中葉以後，是被挾制於藩鎮宦官，那末，有淸一代，就可說是耗之於這些書吏及二三巨憝之手了！

淸季內外各衙門的書吏，可以說沒有不積慣於舞弊的。如就戶工二部之書吏而言，則凡遇運京餉銅顏料各項解員，無不大肆需索，自投文以至批迴，稍不滿意，即多方勒措，任意索取，動至盈千累百，名曰部費。外省督撫藩臬以及州縣各衙門，亦復如是。上下勾通，因緣爲奸。如在征解錢糧時，上司書吏，輒向州縣書役索取費用，因而州縣吏亦遂假借司費紙張等名色，派索花戶。又如征解漕糧，糧道衙門書吏，需索縣吏規禮，因而縣吏，遂勾通本縣同黨，盤據倉廒，於正額外，倍收各項耗費（甚有至兩三倍之多者），稍不遂意，就百般留難。遠鄉小民，以得收爲幸，守候爲艱，不得不飽其貪壑而去。故前淸田賦上之弊竇，十之六七係出之於漕，所謂：『官吏所得苛索，士民所得持長短者皆在漕米。……凡巧猾及有聲氣通輕俠者，微辭動官吏，官吏必私餌之，至爲歲例成門第，號爲漕口。……官吏既幷資於漕，上司

國亦饒借之，加以賄索，而有漕規漕館辦漕諸規例。本府及糧道歲規各六百金，道府同官漕館以百數，各視勢分爲輕重，多者百金，少必數兩，至於丁役胥隸咸有分潤，一漕至三四千金，辦費房費不在此數，漕口所分亦數千金，辦漕書吏費以萬計。」（見前引湘潭縣志賦役篇）上下相援，彼此分肥，「大蟲吃細蟲，細蟲吃毛蟲，」結果無非都是出之於可憐的老百姓身上。茲更爲錄示幾個小小的故事於左，以覘一般。

清續文獻通考職役載，光緒六年，浙江錢塘縣庫書何秉仁等，平日包征錢漕，勒折浮收，計贓逾萬。後因清查荒熟，乃竄改源科則，以資彌縫，致令四鄉百姓朘削不堪，入城環訴，遂被發覺。其例一。

同書載，光緒十二年，戶部吏書史恩濤平日生活闊綽，「廣廈擬於公侯，服食逾於顯宦。」「勢焰薰灼，不肖士大夫貪其利者，多與交結。」眞可謂神通廣大。遇有出納款項，無不按其數目多寡，及對方情形，需索私費。後以山東河工需款百萬，巡撫張曜，派員向戶部領取，戶部先發五十萬，該吏竟索費至萬兩之鉅。初以未遂，而延不進署，以爲要挾。及至委員領款回省，張曜以戶書侵扣過多，函其姻親戶部侍郎孫詒經，請其追問，孫竟不敢揭發，要持函與各堂官籌商對策，而各堂官亦恐興大獄，圖以私罰了事。以事機不密，爲御史王廣榮等所聞，遂交章奏請嚴辦，謂「倘稍事姑息，恐必輾轉請託，倖逃法網，……該吏積惡已久，屢被參劾。該大臣等漫無覺察，復令承當要差，既已失查於前，仍復輕縱於後，」應一併嚴辦云

云。官場黑暗到此，所謂「立憲」「新政」，尚復何說！其例二。

那時縣鄉人民的被剝削情形如何呢？張之洞於光緒間奏：『晉省州縣虐民之政，不在賦斂，而在差徭。所謂差徭者，非易民力也，乃斂民財也。向來積習，所派差錢，大縣制錢五六萬緡，小縣亦萬緡至數千緡不等。按糧攤派，官吏朋分——實尚有役，作者註，——衙蠹州縣，則設立車櫃，追集四鄉牲畜，拘留過客車馬，或長年抽收，或臨時勒價，一騾月斂一百，一車勒索數十。以致外省脚戶不願入晉，外縣車騾不願入省，遠近行旅，目爲畏途。』而『衙蠹里書，更或從中指一派十，無法無天。』此不過舉其一端一地之事，且載之在正經者，其他實尚不知有多少也。其例三。

里甲制度之殘餘及其現狀　明季末造，對於田賦之征收，不少已改爲直接征納，設立糧長的地方已不多，而且多已減輕其責任。而里長甲首亦多只負催科之責，惟里甲正或鄉書手則多仍舊。以其爲害僅爲對於小民的，還引不起在上者之注意。且欠糧一項，與其關係最爲密切，更不敢稍逆其鋒。清代因之。卒以由里甲催征，亦多流弊，且效力不大，欠賦甚多。故有所謂義圖制，縣差制及包征制等出現。至於推收過割，以尚不爲當時政府所重視，任由糧册書在鄉私推私收，册成獨佔，寖假而政府卽失其征糧之根源，於人民與政府間肆其侵剝之能事。後亦雖多有改在縣櫃推收的，但以經辦人的勒索使費，而且延時費日，人民無不望而却步，相率不稅不撥。結果白契到處皆是，更促進私撥私册之風，於是田額則日失，科則則愈亂，公

家收入日少，私人中飽愈多，而錢糧遂愈不可究詰矣！

辛亥鼎革以還，在政治上層雖不無改造，但於社會基層組織上，殊少革新之處。此等賦役上之遺渣，當更不待言。由此觀之，所謂辛亥革命，實不過去掉一帝制的皇室而已。及至革命軍北伐，國府定都南京後，對社會各方面，始漸有所推動，而田賦之劃歸地方，在中國財政史上，實堪稱爲一驚人之傑作，(三十年六月第三次全國財政會議後，又劃歸爲中央稅了。)惟自劃歸地方以來，迄今已十餘年，除少數省縣辦有土地清丈，航測，登記，及土地陳報，土地編查，或戶糧清査者外，多數省縣，尚多維持現狀，卽間有所改良，亦無補於大局。且無論此新舊，或有無改革，而前此里甲人員之舊勢力，則仍無不到處存在，到處發酵，半公半私性質之圖正(無錫)鄉董，莊首(河南)村役，地方，練總，村長(河北)，都總，甲首，(湖南)社老(武進)及糧堆子，推首(四川)，固無論矣，卽慣於作奸之吏，糧，里，冊，鄉，科，收，書，及糧差，圖差，催征吏警，谷豆承催之流，豈也不『一如故我』，『別來無恙』？而最不長進之包征包解辦法乃直至近年，尚多流行。如廣東各縣，在未改行臨時地價稅以前，卽多沿用，而現行之鄉經理員代征辦法，論者謂仍係包征制之變象，並無多大之改善。廣西及四川於民國二十五年以前，亦多採用此法(包征包解)。近在湖南，且尚有少數縣分在復興此類似之包征制度，卽所謂揭都辦法是，雖多限於田賦舊欠，但在吾人視之，其爲一開倒車之政策，則當無二致。以包辦錢糧，總離不開下面這兩種人。卽一爲地方上之土劣稅棍，二爲前此之「里甲」人

員。而後者尤爲一必有之成分。否則，這齣戲一定是無法上演的。在他們尚爲「私生子」時——因政府多不承認其存在——，要向人民敲詐，還不得不偷偷摸摸，現交其包辦，那他們就更可名正言順爲所欲爲了！故此制實最爲「禍國殃民」，亟應澈底剷除。至現今河北和察哈爾某些縣份所行的「包封」制，乃介乎包征制與義圖制之間的一種畸形制度，據吾人所知，亦是利少害多，不過較包征辦法稍勝一籌而已。當亦在剷除之列。

洪楊之亂，所經各縣之田賦征册，多爲銷燬一空。事後有好些縣份（如皖南及福建多數之縣份），其再造或補造——全部重造者甚少，以册已分散故也。——征册的費用，即多由當時那些册櫃書分擔，這在他們看來，就無異是再來一次投資，並且是一種最好的投資，從此可正式作爲其永生永世的家產了。又在此以前或其他縣份的田賦册籍，因年久失修而損燬時，也多有由他們出資補造的。此在明季尤其是明初，乃其職責所在，當不致因此而發生其他問題或竊爲私有。至清季康熙以後，這種情形就慢慢的轉變了。非僅爲義務，且有權利存乎其間，並日漸以此爲口實，漸據爲私有。於是政府或糧櫃，每屆開征之時，就非得先去向他們要底册不可；否則就無從開征，大阿倒持，莫此爲甚，其爲害詎可深言耶！且他們又多舉家無恆產，僅持此養活一家的人，有的更是用度奢靡。這從何而來？當可不言而喻。這些鄉册書，現在仍到處皆是，差不多在每個重要的鄉鎮裏，都有他們的蹤跡，並即以造册催欠開單及推收過戶各項事務爲常業。有些地方，他們並代收稅款，尤其是田賦舊欠；那其弊害就更大了。如收款不給

串（有時僅收到一部分，也無從給串），如此年復一年，無不諉爲民欠，一旦事發，則虧累已多，蚊子身上割不下肉，結果非令民重繳，卽爲政府之懸虛了。他如新墾升科，一概飽入私囊，欺矇鄉愚，任意浮收，秋勘例災，從中漁利，以及蘆課雜辦，任意侵蝕等等。眞是不一而足。但他們實亦不能獨享，必須要分潤一部與當地士紳，及縣府人員，以資策應勾通。這是充分表示中國社會政治的分贓性封建性與貧弱性。我們希望能在最近的將來，有所洗刷或更新。

現在各省各縣的錢糧權，其經辦的人，不外下列三種：一爲新進的。這不在吾人討論之列。一爲舊日「里甲」等人之在朝的，一爲在野或居鄉的。他們是彼此互通聲氣，甚至可說就是一家。我們的政治，素是瞞上不瞞下，以敷衍或作表面工作爲事的——這可說是中國士大夫階級一個最大的毛病，但同時也就是他們的惟一技能——。一方面說是要剷除此種里胥之毒，而否認其存在；可是在另一方面又不得不承認他們的社會作用，於是只好拿他們少數中之少數來替公家作招牌，給以每月數元的薪餉，或者在事實上就一文不給，只管叫他們去催糧，去造册，去推收。天下那有這好的事？這就無異是掩耳盜鈴，助紂爲虐。如推收一項，本在表面上已革除了册里書，並在縣城設有所謂推收所或撥糧處。以建置不善，人員太少，而且手續繁重，動須加費，使得老百姓祗好「走小路」，就近出幾個錢去向里册書辦過撥手續。何況在事實上，「由公」就反不如「由私」之效力來得大呢？老百姓有的時候很蠢，但有的時候又頂聰

明。這種眼前的利害，在他們尤其看得一清二白。

書征包征及義圖制，既均不可行，然則必如何而後可？其惟有官征，而採分立牽制及多設鄉櫃與健全保甲之一法乎？聞現在四川各縣之田賦，仍多採由保甲長代收之法。並聞弊病尚少，而成績亦不無可觀云。惟吾人之意，由保甲催征係屬應當，由保甲經收，則終爲不妥，必滋流弊。如收多報少，及『握存挪移』等是。里甲制之遺意可師，但代收墊解之法必須去；否則，其結果必終有不堪言者。又川省各縣在防區時代，地方團務經費，多係按畝石抽捐，由團保牌首等征收。故團牌多置有業戶畝石冊，其可靠程度，並較里甲人員舊有之廒冊爲高。前此防區內，每年糧稅及其他攤款，即多準此攤收，則亦成爲各級團務人員之秘冊，與省內外各冊書之錢糧征收底冊已同其作用，不啻又衍生一脈矣。吁，可歎也！

至現時各省整理土地或田賦之辦法，如土地清丈，土地清查，土地陳報，戶糧清查，以及航空測量，與改行地價稅等等，雖方法有難易，費用有多寡，結果有精粗，時間有長短，收效有大小，但僅有茲數者，終未能以云徹底解決整個之田賦問題。蓋以上數項，最多不過解決一田額科則與戶籍問題，而征收，而催科，而過撥，而登耗，而豁免，而均負，若不有其他平行之相輔辦法，仍將無法杜絕我國數千年來田賦上之大弊，此則吾人所敢斷言者。如此則里甲制度，就謂已毫無可資借鏡或研究之餘地乎？考我國鄉治之制，在唐以前，催稅辦差，原均爲鄉治之事，自宋以後，始漸由鄉治中劃去，而另成一系統，但尚介乎官治與民治之間。自明代里

甲制輿，乃純爲一政府機關之辦差催征造册及收解錢糧之最下層亦最重要之財務組織，先則害及其自身，繼則遺害於國民。現我國之差役已少，而民政財政或撫字與催科劃分之聲又甚高，惟就現狀以觀，自財政獨立之後，尤其是田賦劃歸稅收機關經收以後，除在制度上不無改進外，但就收入上言，並未能如吾人之所期，且問題甚多。作者前曾力主於縣設財政特派員或財政副縣長之議（詳見政治建設三卷三期拙作戰時縣地方財政問題），蓋有見於整個獨立之不易爲而須借助於行政或保甲之力也。（近頃田賦要籌改實物，以應戰時之需要，這更非借助於行政及保甲之力不可。關於此，作者亦另有田賦酌征實物之研究一文於本年二月間在時事新報上發表，惟以排版時錯誤與脫漏甚多，不免有文不成文句不成句之處，殊屬遺憾。）

關於目前我國里甲制之遺渣，尚有可得而言者。其一爲所謂糧莊或糧會，這種組織，在湖南各縣，似很普遍，其他各省，想亦有之。其中份子，除本區以內之糧册里書外，尚有少數催征吏警。換言之，即盡爲人所稱之里甲人員。內中不但有其一定組織，而且常有其獨立之財產，每有集會，即以此爲中心，是他們爲奸作非之一大組合。其二，遇田產買賣過割或撥糧時，對買賣雙方都要收一定數目之過撥費。業主於每年廢曆年底時，並得照例須於官糧之外，向他們繳付一定捐率之所謂紙筆谷錢。如業戶家中無款，谷、米、豆、鷄蛋之類，亦無不照收。江蘇安徽各地，則尚有所謂由單費、掃數費，及季節過項費等，當更爲苛擾了。其三，以此項糧册及「職役」爲一份產業，照例世襲，有人代替，須出一定之代價。這種情形，尤其

普遍。不少有人談到。惟關於一二兩項，則論及之者，似尙少見，此則恐非是身經其境的人，不易覺察，或竟被忽略。不過吾人則認爲殊關重要。以此乃政治以外之政治，官廳以外之官廳，老百姓因爲此等下級流氓集團，所受不見經傳之剝削，如吾人能爲之作一詳細之調査或統計，我想一定有個很可驚人的數字。此又中國社會之所以爲中國社會也。

六　結論

役法與民負　清續文獻通考作者劉錦藻曰：『大抵以士大夫治其鄉之事爲職，以民供事於官爲役。』唐宋而後，卽『東南賦重而役輕，西北賦輕而役重。定制之初，或未嘗不本用一緩二之精意調劑於其間。』明清兩代，均頒有賦役全書，『纖屑必登，示之於民，但愚民能見之者有幾？卽見焉，其敢執以抗長吏者又有誰乎？僅爲不肖之司收，假之以爲奸利之左劵，於人民寧有毫末裨乎？』這是傷心人語，是至言。惟望後之施政者，應知所以務本，毋徒斤斤於太平之粉飾或「新政」之施行也。

曾言有丁必有役，雖有力役銀役之不同，然地方之役，令地方自爲之，人人自謀其身家，其庶乎有濟。奈事變愈繁，而科徭愈密，蠹胥奸役，遂憑城社以作威福。蓋自周以來，卽無不受役之民，亦無不病民之役。良民之畏役已久，惟游惰之民樂而爲之。欲禁樂之者之不爲，而驅畏之者使爲之，此勢之至難也。故此法行，勢必良民陰雇游惰之民以爲替，在官以爲差，在民實爲雇。雖官雇與民雇有殊，而爲游惰之民充役也則一。不過官雇有定額，民雇則有誅求無已。其或犯法，究及雇者，利則歸於游惰，害則及於良民，其爲弊更無窮。此熙寧元祐各大臣所以各持一見而不能定。論治者止可就當時之社會情形權其輕重而通融之，固難以一概論

也。

查「里甲」等職，在唐代中葉以前，係爲職爲官，中葉而後，迄於今日，則爲役爲差。但明淸以來之里胥；又與熙寧一朝之雇役有異。蓋熙寧時之雇役，乃民出錢所雇，後世胥吏，尤其是淸代，則盡憑藉於官。既無雇錢，官亦不復資以廩食，此其所異而未善者一也。熙寧雇役隨吏易無常職。後世胥役，則盤據官府，世以爲業。此其所異而未善者二也。漢時吏亦得出身，至唐以後，則秩愈卑，而事愈繁，權愈重，若之何其不爲害於民？而政治又安得不日趨於腐敗者乎？

幾點論斷　吾人於總論此里役一端之後，於全文頗更作如下之數論斷，以增體認，並資結束。

一、催科與行政難分。故現今各省所採之稅務獨立制度，吾人本諸過去經驗，與目前實情，認爲有更張使密切合而爲一之必要。尤其是關於糧區或征收上之區劃，非與地方基層組織一致不可。而戶政與地政兩者，彼此更須取得密切聯繫，以免紛歧，致多滯礙。史實昭昭，值人深省。但爲防止流弊起見，對其職責，當妥爲劃分，免滋「任所欲爲」之弊。

二、役政辦理最難。得其法得其人，則效宏進銳，否則，爲害必較任何行政爲烈。此制文化落後國固已用之爲一有力之工具，——雖然流弊甚多。現代各先進國用之，則又已成爲一增大其國力之最要武器。值此抗戰建國並進之時，吾人希望我國即有一取利去弊之役制出現。蓋

非利用此，恐不克於短期內使國家人民同臻於富強之境也。

三、國家任何一種政制，定須與其社會情境相適應。否則流弊必多。宋代役法為害之烈，足資吾人借鑑。現時我國新政施行甚多甚驟，內雖不乏福國利民之政，但適足以削弱國力而為害人民者實亦不鮮。吾人希望能就國情民力及緩急先後，作一整個之計議或調整，藉紓國力，而獲實效。

四、為民害者最初當為官，其次即為吏，再其次即為胥。韓非子外儲篇云：『趙簡子出，稅者吏請輕重。簡子曰：「勿輕勿重。重則利入於上，輕則利歸於民，吏無私利而正矣。」』則簡子所防者，防吏之營私也。又云：『薄疑謂趙簡子曰：「君之國中飽」。簡子欣然而喜曰：「何如焉」？對曰：「府庫空虛於上，百姓貧餓於下，然而奸吏富矣。」』則吏中飽之事，在戰國趙時已然。（據林同濟先生在戰國策一卷十二期中飽與中國社會一文內載，謂此為中國吏胥作弊之最先記載。確否待考。）而是時之所謂吏，吾人在前面已詳細說過，即宗法社會下貴族中之「別子」，亦即所謂「士」。是知識份子，乃舞弊之作俑者，是先導。其後方為「里甲」制下之吏役（通稱曰胥），如里册書及催征警吏等。他們大都是一知半解之輩，更不少不識「之」「無」之人，是效颦者。這是我們應當在此地特為提示的。

五、要討論我國的歷代田賦問題，必須與役法併敍，否則就決非完璧。因田賦上的改革或弊竇，多因役而起。如兩稅法與一條鞭即其中之最著者。其間尚有最關重要的一點，即其中之

一種作用。此點為何？即為促使歷代田土或荒地之開發——歷代戶口，大批逃亡之結果，即為荒僻之開發或墾殖——，於是繼而為田賦之增收，繼而又因徭役之加重，而使戶口逃亡。如此循環不已，遂有今日如此之一人衆地大之大中華民國。又有不少地方，因隣近土地之增闢，而原有之過重賦額，因可暗中攤分於此等新墾地之結果，而科則乃不期然而然為之減低，而負擔竟獲於不知不覺間抵於均平之境。這眞所謂是『塞翁失馬，安知非福』也。（役政為我國歷代興革上之一最大關鍵。人民對租稅之負擔，亦從來就不及差役負擔之重，其為害更遠不及役。兩王雲五先生主編之中國文化史叢書八十種中，尚無役政史之一目。希望不久之將來有以補充！）

六、「里甲」制度之遺意尚有可師，但必須寓催科於撫字之中。人民對國家納稅，既屬應盡義務，為地方自治組織之鄉鎮保甲，當然要負起催收或勸導人民不欠錢糧的責任，尤其是屠宰一稅，非是自治或保甲方面人員切實負責，不足以資整飭而裕稅收。其他一切鄉間稅捐如煙酒稅及將舉辦之鄉地改良物稅等之催收，他日事實所趨，效率所使，自治人員，當更屬責無旁貸。惟現在之地方自治制度，流弊甚多，此則尚有待於組織與人事之健全，否則勢必至無益反損，必仍蹈前此「里甲」人員之流毒也。

七、對目前遺留各地之「里甲」人員，應即徹底取締。最要者當為先設法簽收其保有之不三不四册籍而加以整理之，以為暫時征糧之根據（要整頓田賦，當先從整理地籍着手），以

絕其向人民甚至政府之敲詐工具。但一方亦須另予以生計，（此等人就全國統計起來，恐不下一二十萬人，其因此而間接藉以為活者，當又不下百萬人。）免其轉向而作祟社會。此最為必要，且必如此，方可使名實相符。長此置之不理不睬之地或任其自生自滅，殊非計之得也。

八、數千年來，我國之田賦，於田額科則征收過撥及册籍保管各方面，即從未獲得一合理或一勞永逸之解決辦法，還不能不說是中國之一謎。今後有無徹底解決之道呢？還當然不盡關乎法，而人的因素亦甚關重要。考過去田賦之所以終不能免於弊者，蓋除賦之本身外，尚有一戶調丁庸之問題雜乎其間，致常陷此一地課於紛亂之境。且除此以外，尚有（一）折色本色，（二）征與收難以分開，（三）漕運問題，足以資弊。現此等難題，均已不復存在，（係就征收貨幣時而言。現雖改征實物，但問題當亦不致甚多。）僅一田賦本身之問題，當稱單純。是合理解決之方，已早經具備，只須吾人設法以求之耳。又考歷來田賦上致弊之端，除上述數項外，即為一科則問題（優免亦包括在內）。因科則太繁，又加以役的附合，故人民無不想盡方法，以求減輕負荷，於是管理册籍之里甲人員或政府胥吏，因得上下其手，顛倒優劣，而原之所以分別科則以求負擔之均平者，結果乃適得其反，弊病叢生。釜底抽薪之法，當為將科則減少或化繁為簡。吾人以為田賦科則，在一縣中，除城市地外，有三至五則即足夠均平（將來如能改以土地收益為標準，當更合理），多了即雜，雜則必反易招致不平。此為歷史上之教訓，

（兩稅法及一條鞭，在當時之所以稱便，而爲人人歌功頌德者，即爲將等則化簡之一事耳。）吾人應當謹守，不應再侈談不切實際之學理。至於淸查田額，吾人以爲用方田測丈之法即夠；如無其他目的，航測淸丈，實均可無需。（關於此及簡化科則問題，擬另爲文詳論。）他如推收征取及册籍管理數項，當毫無疑問，須由政府辦理。款則由銀行代收，（改征實物時，則應由糧食管理機關代收）册則專人管理，征則分城鄉各櫃，額則由專人核算，催則歸保甲負責。如此吾人相信今日田賦上之弊竇，當可剷除淨盡也。

二十九年十一月七日第一次完稿三十年八月底修正

附記：本文草竟，見報載，行政院以各地糧價飛漲，各省財政困難，而後方軍民糧食亦復不無問題，爲平均負擔解決當前各項問題起見，已決議令各省將田賦一項酌征實物云云。在這抗戰期間，吾人認爲不失爲一匡時之策，決非徒倡高調者可比，雖然牠的困難甚多甚多。但若能於中央整個主持之下，聯合或併合金融糧食軍需財政及地方保甲等機構，以果敢的精神，審愼的步驟，周密的方法，齊力以赴，於人事上管理上有合理的配備，並能根據前此里甲的作用，參訂其得失，而定出一基層的方案，是不難于這問題以有力的解決之道或鎖匙的。

二十九年十一月二十七日補記